

## EL PRINCIPIO DE FUNCION SUBSIDIARIA (\*)

### SUMARIO :

- I. *Subsidiaridad y pluralismo social* : 1. El orden de la «sociedad» y el principio de función subsidiaria. 2. El pluralismo social. 3. La enunciación por S. S. Pío XI del principio de subsidiaridad. 4. El principio de subsidiaridad en la Encíclica *Mater et Magistra*. — II. *Las interpretaciones del principio de subsidiaridad* : 1. La subsidiaridad como límite : Fellermeier, Welty y Geppert. 2. La subsidiaridad como cualificación de la ayuda estatal : Calvez y Perrin. 3. Subsidiaridad y bien común : v. Nell-Breuning y Rauscher. 4. La subsidiaridad como principio jurídico de división de competencias : Messner. — III. *Naturaleza y caracteres del principio de subsidiaridad* : 1. Su valor como principio. 2. La relación entre el Estado y sus miembros como fundada en el Derecho natural. 3. Su carácter concreto. 4. La subsidiaridad como división de competencias : carácter negativo, positivo y funcional del principio. 5. Su naturaleza flexible. 6. Su carácter genérico.

### I. SUBSIDIARIDAD Y PLURALISMO SOCIAL

1. En los seis últimos lustros se ha adelantado progresivamente a un primer plano de la filosofía política un nuevo principio que viene a expresar en una afortunada síntesis una gran variedad de problemas, que venían siendo analizados sin una visión conjunta de su contenido. Tal es el *principio de función subsidiaria*, o expresado más simplemente, aunque con un término de difícil pronunciación para una garganta castellana, el *principio de subsidiaridad*.

Hay más de un hecho digno de ser notado en la difusión de este principio. En primer lugar —y anticipando que se refiere principalmente a la ordenación y función recíproca de los grupos entre sí y con la comunidad política que los comprende— hay que subrayar su actualidad histórica y su valor de orientación para la ciencia política en un momento en que muchos de sus problemas se plantean desde el campo de la sociología. Pero aún nos parece más notable el hecho de que este principio no haya sido configurado por la

---

(\*) El presente artículo es un fragmento de una investigación más amplia sobre *Los principios del orden político en la doctrina pontificia*, realizado bajo el patrocinio de la Fundación «Juan March», con cuya autorización expresa se publica.

pluma de un pensador o se haya madurado en una escuela científica, sino que haya sido formulado por las palabras de un Pontífice. Aún más: habría que destacar que estas palabras no fueron adecuadamente comprendidas desde su misma enunciación. En los comentarios inmediatos a la *Quadragesimo Anno* (1) no se acusa la importancia de este principio; todavía en 1935 publica un pensador católico tan destacado como E. Welty un estudio en que, al comprender la relación entre el individuo y la comunidad, se hace cargo de la múltiple y compleja sociabilidad de la naturaleza humana, creadora de múltiples sociedades que se escalonan en la comunidad política que realiza la idea genérica de la naturaleza humana, sin que en dicha obra se mencione el principio de subsidiaridad (2). Y en España misma, hasta 1948 ha aparecido traducida en las colecciones de «Documentos Pontificios» la expresión "*subsidiarii*" officii por función «supletiva» (3).

Como acabamos de advertir, este principio está vinculado a una nueva ponderación de la naturaleza compleja de la estructura social y del orden con que esta estructura se define dentro de una comunidad política. Y en este sentido su enunciación tiene un definido valor histórico. La filosofía política cristiana había subrayado tradicionalmente el carácter natural de ciertas comunidades comprendidas en la comunidad política. Recogiendo la polémica

---

(1) Véase, por ejemplo, el volumen, excelente por tantos conceptos, *Il XL Anniversario della Enciclica "Rerum Novarum"*, Milán, 1931. En él se estudia la encíclica *Rerum Novarum* en parangón con la *Quadragesimo Anno*, sin que contenga ningún estudio que destaque la importancia de este principio.

(2) E. WELTY: *Gemeinschaft und Einzelmensch*, Salzburg-Leipzig, 1935. En esta obra se contiene una sugestiva construcción de la unidad y pluralidad de la sociedad, sin que se mencione el principio de subsidiaridad. Su autor ha recogido posteriormente este principio en su «Catecismo Social» en la forma que estudiaremos más adelante.

(3) Acción Católica Española, Colección de Encíclicas y Documentos Pontificios, Madrid, 1948; *Quadragesimo Anno*, pág. 607. Para que no se interpreten estas observaciones, que tienden sólo a establecer esta curiosa peculiaridad de la difusión del principio, como una presunción crítica, confesaremos que, aun con conocimiento del principio, al que hemos hecho referencia en otras ocasiones y en nuestras exposiciones de cátedra, tampoco lo mencionábamos al analizar los elementos de una sociedad pluralista en nuestro Derecho político (6.ª ed., págs. 109-124).

El volumen de *Doctrina Pontificia, Documentos Sociales*, editado por F. Rodríguez y traducido por C. HUMBERTO NÚÑEZ (B. A. C., 1959) contiene ya una traducción adecuada que ofrecemos a continuación, y una nota de pie de página que destaca su importancia. El prólogo de A. MARTÍN ARTAJO al tomo II, *Documentos Políticos*, de la misma serie (B. A. C., 1958) hace una breve y acertada exposición del principio que se destaca con un título propio (págs. 25-26).

No ha faltado quien discuta la sustantividad y valor de este principio; así, A. F. UTZ, «Der Mythos des Subsidiaritätsprinzip», en *Die Neue Ordnung*, 10, 1956.

que se plantea en el mismo mundo helénico entre Platón y Aristóteles, había afirmado la sustantividad de la familia con una autonomía de fines propios; y había hecho progresar esta concepción extendiéndola a otras comunidades hasta construir una teoría pluralista de la comunidad política. El individualismo social, económico y político que triunfa a fines del siglo XVIII había difuminado el sentido de este pluralismo social, imponiendo una teoría política cuyo problema central y casi exclusivo era la relación del hombre individual con el Estado. Los problemas característicos del orden político eran definir el equilibrio de poder y trazar su límite en función de los derechos del individuo.

Progresivamente se fué definiendo en el pensamiento y en la ciencia del siglo XIX y, con perfil aún más claro, en la especulación y en la teoría política del siglo XX, la conciencia de que entre el individuo y Estado existía «algo» que empañaba la nitidez de ese simple juego de relaciones. No es ésta ocasión de historiar esa progresiva toma de conciencia de un problema; en ella habría de contarse la teoría de la sociedad civil en Hegel, la Sociología de Comte, la misma concepción materialista del marxismo que definía el orden político como una superestructura y la tenaz fidelidad de los pensadores o estudiosos católicos a las tesis tradicionales. Como consecuencia de estos movimientos surgió entre el individuo y el Estado un nuevo ente: «la sociedad».

2. El término «sociedad», que en el uso vulgar tiene tan varias significaciones, ha tenido durante muchos años en la ciencia política un sentido impreciso. Se contraponían Estado y «sociedad» como dos realidades diversas que se enfrentaban o se complementaban desde los más varios puntos de vista.

No nos interesa tanto el contenido que pudiera asignarse a esa «sociedad», como el hecho en sí, de que se la distinguiera como una entidad subsistente y, en cierta manera, independiente de la comunidad política; y sobre todo, como una entidad unitaria.

Nuestro planteamiento del problema tiene que partir hoy de un supuesto diverso. No existe «una sociedad», sino una pluralidad compleja de entes sociales, trabados entre sí, sobre los que la comunidad política constituye una *unidad de orden*. La pretendida unidad de la «sociedad», como independiente del orden político, resulta ser precisamente la consecuencia del orden político mismo. El mismo carácter unitario y recíprocamente vinculado de esos múltiples entes sociales es la resultante de ese orden imperativo de convivencia que define una comunidad política.

Si no es como una pura abstracción conceptual, no cabe concebir esa flo-

ración de grupos sociales trabados por tantas relaciones recíprocas, sino dentro de un orden imperativo de la convivencia, esto es, en el marco de un orden político. Este es como la forma que imprime un ser específico a esa materia, en el más estricto sentido escolástico de estos términos. La realidad social nos los entrega indisolublemente vinculados.

Hay, sin embargo, que volver a plantearse de nuevo ese problema con un nuevo sentido. No como una relación del Estado con la «sociedad», sino como la relación del orden político del Estado con los múltiples grupos de convivencia humana que se comprenden en su orden. Estos grupos tienen fines propios, y la sociabilidad plural del hombre no sólo hace que el hombre pueda participar en diversos grupos, sino que su conciencia es capaz de discernir esta compleja trama de intereses que los diversos grupos representan y oponerlos entre sí, o enfrentarlos a los valores que representa el orden político.

Lo que la ciencia política de hace cincuenta años llamaba «la sociedad», se nos presenta hoy como un tejido continuo de grupos menores, yuxtapuestos o superpuestos entre sí. El orden político no es sólo un deslinde y distribución de esferas de poder humano, sino un orden de grupos que ha de definir y deslindar las esferas de competencia y de poder de ese complejo tejido de grupos humanos.

No hay, pues, «sociedad», sino *sociedades*. La convivencia humana no se desenvuelve como un simple juego de acciones e interacciones políticas entre individuos, sino que se articula en centros complejos que determinan de una manera estable y reiterada la conducta de varios sujetos individuales, constituyendo una nueva entidad a la que llamamos grupo social. Este es un hecho de experiencia vulgar. Todos distinguimos la entidad propia de una familia, de un taller o de una ciudad; todos sabemos, también, cómo esos diversos grupos pululan y se traban entre sí, yuxtaponiéndose y superponiéndose, aunque a veces estén en parte integrados por los mismos hombres. En cada uno de esos grupos sus miembros tienen una relativa conciencia de su unidad: hay una subsistencia objetiva del grupo en relación con sus propios miembros; una estructura que determina las relaciones entre los miembros que componen el grupo; un complejo de normas específicas que modelan la conducta de sus miembros, y un cuadro de funciones propias del grupo que son las que determinan la estructura e impulsan la cooperación de sus miembros hacia una conducta solidaria.

La comunidad política como orden imperativo de la convivencia no es sólo un orden de hombres, sino antes bien un *orden de los grupos* en que éstos se integran. El orden político pretende definir imperativamente las relaciones entre esos grupos, la distribución y coordinación de sus esferas de

REVISTA  
DE  
ESTUDIOS POLITICOS

INDICE

1961

NUMS. 115-120



INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

PLAZA DE LA MARINA ESPAÑOLA, 8

MADRID (España)



- CINCO DISCURSOS DE SU EXCELENCIA EL JEFE DEL ESTADO (Burgos, 1 y 2 de octubre de 1961).—119, pág. V.
- UN CUARTO DE SIGLO DEL MOVIMIENTO NACIONAL.—119, pág. XXXV.

### ESTUDIOS Y NOTAS

- ALLEN, Richard V.: *Religión, Filosofía y Revolución: Carlos Marx y la libertad.*—116, pág. 103.
- BARENTS, Jan: *La democracia y los países subdesarrollados.*—115, pág. 83.
- BENEYTO, Juan: *La interacción informal en la órbita del poder del Estado.*—116, pág. 49.
- — *Opinión pública y política exterior.*—117-118, pág. 183.
- CAMPO, Salustiano del, y DÍEZ NICOLÁS, J.: *El negro americano.*—120, pág. 165.
- DEBRÉ, Michel: *La teoría y la práctica de la política.*—120, pág. 5.
- DÍAZ, Elías: *Sobre la licitud de la huelga en el Derecho italiano actual.*—115, página 91.
- DUVERGER, Maurice: *La democracia del siglo XX.*—120, pág. 79.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo: *La Estasiología en España.*—116, pág. 5.
- FIGUEROA, Emilio de: *La política económica y el bienestar social.*—117-118, página 141.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel: *El sindicalismo como fuerza política.*—115, pág. 5.
- FUEYO ALVAREZ, Jesús F.: *El principio de la autoridad en la crisis de la sociedad contemporánea.*—115, pág. 43.
- GALLOWAY, George B.: *El papel de los representantes.*—120, pág. 95.
- GLEJDURA, Stefan: *La nueva Constitución de Checo-Eslovaquia.*—117-118, página 191.
- HAZARD, J.: *Las dos tendencias contemporáneas del Derecho soviético.*—117-118, página 171.
- — *La profesión de abogado en la U. R. S. S.*—120, pág. 121.
- KÖNIG, René: *Resultados de la investigación sobre grupos informales en el personal industrial.*—116, pág. 69.
- LARROQUE, Enrique: *Retorno a la Revolución.*—116, pág. 139.
- LIPSET, Seymour M.: *Sindicatos y estructura social: Análisis comparativo.*—117-118, pág. 47.
- MANERA REGUERA, Enrique: *Reflexiones sobre la estrategia atómica.*—120, página 143.

- MARAVALL, José Antonio: *Ejército y Estado en el Renacimiento*.—117-118, pág. 5.
- MARCIAL, André: *¿Dónde va la ciencia económica?*—120, pág. 133.
- OLESON, Donald A.: *El Congreso y el Presidente: un estudio de la política exterior bipartidista de los Estados Unidos*.—119, pág. 67.
- OLLERO, Carlos: *El sistema representativo*.—119, pág. 1.
- ORTEGA, Augusto A.: *Iglesia y Estado*.—117-118, pág. 101.
- QUINTANO RIPOLLÉS, Antonio: *Factores ideales de la integración europea*.—119, página 85.
- RODRÍGUEZ ARANDA, Luis: *El racionalismo en el pensamiento político español*.—119, pág. 117.
- ROUCEK, Joseph S.: *Los jóvenes y los intelectuales en la política clandestina*.—117-118, pág. 215.
- RUBIO GARCÍA, Leandro: *Polonia ante el plan quinquenal 1961-1965*.—116, página 123.
- RUIZ GIMÉNEZ, Joaquín: *Balnes y el sentido de la libertad*.—120, pág. 13.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco: *Movilidad social en España (1900-1950)*.—119, página 29.
- SCHMITT, Carl: *La tiranía de los valores*.—115, pág. 65.
- VALIENTE, José María: *En el centenario de Vázquez de Mella*.—120, pág. 55.
- VECCHIO, Giorgio del: *Sufragio universal y capacidad política*.—117-118, pág. 163.
- USCATESCU, George: *Tres meditaciones sobre el comunismo*.—119, pág. 105.

## MUNDO HISPANICO

- CHÁVARRI PORPETA, Raúl: *Vecindad y enemistad de los Estados Unidos e Iberoamérica*.—116, pág. 149.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel: *La evolución de las ideas de Bolívar sobre los poderes del Estado y sus relaciones*.—117-118, pág. 225.
- — *Tendencias políticas de Hispanoamérica después de la segunda guerra mundial*.—120, pág. 209.
- HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA, Mario: *Los problemas de la democracia en Hispanoamérica*.—119, pág. 165.
- LÁZARO, Antonio: *Cuba: Las leyes constitucionales de la revolución*.—119, página 199.
- MARTÍNEZ VIADEMONTÉ, Hugo: *San Martín, España y América*.—116, pág. 175.
- PERALTA PERALTA, Jaime: *Aportes para una revisión del concepto del mundo hispánico*.—115, pág. 103.

## CRONICAS

- La Asociación Española de Ciencia Política*.—119, pág. 147.
- RAÚL CHÁVARRI: *Crónica del II Congreso de la Familia Española*.—119, pág. 153.
- MUÑOZ ALONSO, Alejandro: *El problema de la juventud en la XLVIII Semana Social de Francia*.—119, pág. 161.

SECCION BIBLIOGRAFICA

NOTAS Y RÉPLICAS:

- A. S.: *Comentarios a "La guerra civil española" de Hugh Thomas*.—120, pág. 237.  
 GARRIGUES, Emilio: *Contestación a una crítica*.—119, pág. 233.  
 MUÑOZ ALONSO, Alejandro: *Balance de un cuarto de siglo*.—119, pág. 217.  
 YUSTE GRIJALBA, José Luis: *Laboristas, conservadores y liberales (Tres puntos de vista ante las elecciones inglesas de 1959)*.—120, pág. 266.

RECENSIONES (\*):

- ALONSO DEL REAL Y RAMOS, Carlos: *Sociología Pre y Protohistórica*, por Juan Díez Nicolás.—120, pág. 285.  
 BENEYTO, Juan: *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, por Juan I. Bermejo Gironés.—116, pág. 241.  
 BOLLOTEN, Burnett: *The Grand Camouflage*, por José Bugada.—117-118, página 296.  
 BRUFAU PRATS, Jaime: *El pensamiento político de Domingo de Soto y su concepción del poder*, por Elías Díaz.—117-118, pág. 305.  
 CAMPO, Salustiano del: *La familia española en transición*, por Salvador Giner.—116, pág. 237.  
 CASTBERG, Frede: *Freedom of Speech in the West. A comparative Study of Public Law in France, the United States and Germany*, por Juan Beneyto.—115, pág. 179.  
 CORDERO TORRES, José María: *Fronteras Hispánicas*, por Julio Cola Alberich.—117-118, pág. 263.  
 FERNÁNDEZ-SHAW, Félix G.: *La organización de los Estados Americanos*, por Miguel Martínez Cuadrado.—115, pág. 165.  
 FRIEDMANN, W.: *Law in a changing society*, por J. L. Yuste.—120, pág. 301.  
 GARRIGUES, Emilio: *Los tiempos de lucha*, por Román Perpiñá.—115, pág. 170.  
 GOLDWATER, B.; NIEMEYER, G.; BURNHAM, J. y MEYER, F.: *Empresas políticas*, vol. III, por Carlos Martínez de Campos.—120, pág. 281.  
 HAYEK, F. A.: *The Constitution of Liberty*, por Emilio Garrigues.—117-118, página 311.  
 HUBER, Ernst R.: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, por A. Nieto.—117-118, pág. 328.  
 KENNEDY, John J.: *Catholicism, nationalism and democracy in Argentina*, por Raúl Chávarri Porpeta.—117-118, pág. 323.  
 KOZAK, Jan: *El Parlamento al servicio de la Revolución (El asalto al Parlamento)*, por Stefan Glejdura.—116, pág. 193.  
 LANDAUER, Carl: *European Socialism. A History of Ideas and Movements from the Industrial Revolution to Hitler Seizure of Power*, por Juan Beneyto.—119, página 256.

(\*) Además de estas recensiones, cada número ha publicado numerosas noticias de libros.

- MATTHEWS, Herbert L.: *The Yoke and the Arrows*, por José Villacampa.—116, página 219.
- OTTAVIANI, Cardenal A.: *El Baluarte*, por Isidoro Martín.—120, pág. 290.
- ROJO, General Vicente: *España heroica. Diez bocetos de la guerra española*, por Carlos Martínez de Campos.—120, pág. 287.
- SALMERÓN, Fernando: *Las mocedades de Ortega y Gasset*, por Diego Sevilla Andrés.—120, pág. 294.
- SCHWARZENBERGER, Georg: *La política de poder*, por José Antonio de Yturriaga.—120, pág. 297.
- SHIRER, William L.: *The Rise and Fall of the Third Reich. A History of Nazi Germany*, por Manuel Alonso Olea.—119, pág. 263.
- SNOW, C. P.: *The Two Cultures and the Scientific Revolution*, por Salustiano del Campo.—119, pág. 251.
- STAMMER, Otto: *Politische Forschung*, por Stefan Glejdura.—117-118, pág. 309.
- STEWART, J. D.: *British Pressure Groups. Their Role in relation to the House of Commons*, por Pablo Lucas Verdú.—117-118, pág. 319.
- SYMONS, Julián: *The Thirties. A dream Revolved*, por Sofía Martín Camero.—115, pág. 184.
- THOMAS, Hugh: *The Spanish Civil War*, por Carlos Martínez de Campos.—116, páginas 232.
- WEBER, Max: *Gesammelte politische Schriften*, por Luis Legaz.—117-118, página 299.
- WEFERS, Walter: *Grundlagen und Ideen des spanischen States der Gegenwart*, por Juan Beneyto.—117-118, pág. 297.
- WHITAKER, A. P.: *Spain and Defense of the West*, por Gabriel Tolosano.—115, página 145.

**BIBLIOGRAFÍAS:**

- CAMPO, Salustiano del: *Bibliografía sobre la situación social de la mujer*.—119, página 371.
- GLEJDURA, Stefan: *Las migraciones internacionales*.—120, pág. 457.
- LÁZARO, Antonio, y GLEJDURA, Stefan: *Derecho político y constitucional*.—117-118, página 475.
- RUBIO GARCÍA, Leandro: *Política, Economía y Sociedad de Rusia en los estudios editados en los Estados Unidos. II*.—115, pág. 371.
- — *Política, Economía y Sociedad de Rusia en los estudios editados en los Estados Unidos. III (Perfil Económico)*.—116, pág. 369.
- IN MEMORIAM: Nicolás Pérez Serrano.—115, pág. 141.





acción, esto es, su *orden*. Los grupos, a su vez, en cuanto responden a tendencias de la naturaleza humana, o a funciones necesarias de la vida social, pretenden afirmar también el valor de las funciones que cumplen o de los intereses que satisfacen, reclamando *su puesto en el orden*, esto es, una esfera autónoma de poder y de acción. Hay, por consiguiente, una tensión entre el orden que trata de definir el poder político y el orden que tenderían a imponer por su propio impulso los grupos comprendidos en una comunidad política.

Podemos *describir* los grupos que actúan en una comunidad dada, la estructura con que esos grupos se relacionan recíprocamente y con la comunidad en que se insertan y las tendencias que manifiestan los grupos en tensión; y entonces nos hallaremos ante un problema específico de la sociología política. Pero podemos y debemos también plantearnos el problema, no de cómo es, sino de cómo *debe ser* esa sociedad, investigando los criterios en que ha de basarse un *principio de ordenación* de esa compleja trama social; y entonces nos hallamos ante un problema de filosofía política.

Desde este ángulo había enfocado tradicionalmente la filosofía política cristiana la relación del Estado con diversos grupos menores y muy especialmente con la familia. El problema se resolvía normalmente como una casuística de relaciones concretas. Sin embargo, hace seis lustros Pío XI, en la *Quadragesimo Anno*, ha tenido una visión total del problema definiendo como un principio fundamental de la filosofía política cristiana, que define esta relación entre el orden político y los grupos que ordena, el *principio de función subsidiaria*.

3. He aquí el pasaje esencial en que Pío XI enuncia este principio y destaca su valor de principio importantísimo de la filosofía social:

«Nam etsi verum est; idque historia luculenter ostendit, ob mutatas rerum condiciones multa nunc non nisi a magnis consociationibus posse praestari, quae superiore aetate a parvis etiam praebebantur, fixum tamen inmutumque manet in philosophia sociali gravissimum illud principium quod neque moveri neque mutari potest; sicut quae a singularibus hominibus proprio Marte et propria industria possunt, perfici, nefas est eisdem eripere et communitati demandare, ita quae a minoribus et inferioribus communitatibus effici praestarique possunt, ea ad maiorem et altiorem societatem avocare iniuria est simulque grave damnum ac recti ordinis perturbatio; cum socialis quaevis opera vi naturaque sua subsidium afferre membris corporis, socialis debeat, numquam vero eadem destruere et absorbere.»

«Minoris igitur momenti negotia et curas, quibus aloquin maxime distingueretur, inferioribus coetibus expedienda permittat suprema rei publicae auc-

toritas oportet; quo fiet, ut liberius, fortius et efficacius ea omnia exsequatur, quae ad ipsam solam spectant, utpote quae sola ipsa praestare possit; dirigendo, vigilando, urgendo, coercendo, prout casus fert et necessitas postulat. Quare sibi animo persuasum habeant, qui rerum potiuntur: quo perfectius, servato hoc «subsidiarii» officii principio, hierarchicus inter diversas consociationes ordo vigerit, eo praestantior fore socialem et auctoritatem et efficientiam, eoque felicior em latior emque rei publicae statum» (4).

Adviértase que en dos ocasiones subraya el Pontífice su valor de principio básico de la filosofía cristiana y que si en el primer párrafo el término *subsidium* puede quedar relegado a una significación puramente interpretativa, en el segundo párrafo se le destaca como un principio cuya denominación se entrecomilla; aún más, en el primer párrafo el Pontífice le ha llamado «principio importantísimo de la filosofía social».

Nos hallamos, pues, ante un auténtico principio de filosofía social, princi-

---

(4) *Quadragesimo Anno*, 79-80. Véase el texto latino y la versión castellana (que reproducimos —con levisimas correcciones— en el volumen de *Doctrina Pontificia*, III, *Documentos Sociales*, ed. de F. Rodríguez, trad. de CARLOS HUMBERTO NÚÑEZ, Madrid, 1959; págs. 732-733.

«Pues aun siendo verdad, y la Historia lo demuestra claramente, que por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquél gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.

«Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto sólo él lo puede realizar dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, servido este principio de función «subsidiaria», el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social y tanto más feliz y próspero el estado de la nación.» Y en nota de pie de página añaden los editores: «En este párrafo enuncia el Papa el fundamental principio de subsidiaridad, que es también de supletoriedad, pues exige no sólo que el ente superior ayude o subsidie al inferior, sino también, en último extremo y circunstancialmente, que lo supla. Cfr., por todos, A. F. UTZ (en colaboración con H. E. HENGSTANBERG, KÜCHENHOFF y J. M. VAN DER VEN), *Der Subsidiaritätsprinzip* (Heidelberg, 1953).»

pio que se define como «inamovible» e «inmutable» y cuya violación representa una injusticia; esto es, que en la mente del Pontífice es prácticamente un principio jurídico de Derecho natural.

La imagen de la sociedad que se deriva de ese principio es la de una pluralidad de comunidades, cuyo desenvolvimiento ayuda y coordina el orden político, respetando la autonomía de sus funciones propias. Este orden es un orden jerárquico en el que la función subsidiaria del Estado se define con modos de hacer específicos: dirigir, vigilar, urgir, castigar. Y adviértase que estas misiones se definen a su vez como de la exclusiva competencia del Estado. La metáfora orgánica que lo define como una ayuda a los miembros del cuerpo social, acentúa esa idea de un orden jerárquico, integrado por diversos miembros y regido por una cabeza que dirige, vigila, urge y sanciona.

Con ello, como advertíamos, se comprende en la unidad de un principio las reiteradas consideraciones de la doctrina pontificia sobre el carácter natural y el derecho a una autonomía de acción de diversas comunidades. León XIII ya había pedido de una manera expresa y en cierta manera unitaria, con términos que podrían considerarse como el antecedente inmediato de la enunciación de este principio, que quedaran garantizadas frente al poder del Estado la esfera familiar y municipal y el ámbito que salvaguarda la dignidad y vida de los ciudadanos (*Immortale Dei*, 19). Pío XI, recogiendo la proclamación del mismo León XIII del derecho de asociación como un derecho natural, delinea el carácter natural de las asociaciones profesionales y de los «órdenes», corporaciones o estamentos. La enunciación del principio da una validez universal a esta casuística.

4. La encíclica *Mater et Magistra* ha reafirmado este principio reproduciendo literalmente los términos con que fué enunciado por Pío XI y precisando y matizando alguna de sus consecuencias. Es importante destacar los matices más sugestivos que contiene esta nueva enunciación:

1.º En las palabras que preceden a su enunciación se proyecta el principio de una manera neta, no sólo sobre la relación entre el Estado y las comunidades comprendidas en él, sino más directamente sobre la relación entre la actividad de los seres humanos con el Estado, ya actúen los hombres aisladamente, ya dentro de los grupos que hayan constituido para su fines comunes. Desde este punto de vista, la generalidad del principio se extiende desde el individuo al Estado a través de toda la gama de comunidades menores intermedias.

2.º También en las palabras que preceden a esa reiteración del texto de Pío XI se enumeran los modos con que el Estado interviene para ayudar o «subsidiar» la vida económica, con palabras que rectifican el texto de la

*Quadragesimo Anno* y resuelven inequívocamente la naturaleza de esa actividad. Esta no puede considerarse en ningún caso como «supletoria», porque este es uno de los modos de acción, entre otros, que la encíclica enumera: *fovet, excitat, ordinat, supplet atque complet* (fomenta, estimula, coordina, suple y completa o integra).

3.º La encíclica *Mater et Magistra* aplica directamente este principio a comprender la relación entre el poder público y la iniciativa particular en el ámbito económico. Y aunque ésta fué la intención original de la enunciación del principio por Pío XI, se le desenvuelve ahora con una proyección tan específica en esta esfera, que hace ineludible considerar como una de las consecuencias más importantes del principio de subsidiaridad, la coordinación de la actividad económica individual y la acción del poder público en el ámbito económico.

## II. LAS INTERPRETACIONES DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

1. La interpretación más simple del principio de subsidiaridad es la que tiende a concebirlo como un principio *limitativo* que se *contrapone* al principio positivo (principio de totalidad, de autoridad, solidaridad, etc.) que define la acción del poder político en la imposición de un orden. Este principio, que se apoya normalmente en la idea del bien común, es el principio que construye desde arriba el orden de una comunidad; por el contrario, el principio de subsidiaridad es el que define desde abajo, limitándola, la intervención coordinadora del poder. Justo es aclarar que esta interpretación es más bien acentuación de un matiz que negación de todo contenido positivo.

Así, en el conocido manual de Fellermeier, se le define inicialmente como un principio contrapuesto —de dirección contraria— al principio de solidaridad que se funda en el bien común (5), y a la hora de deducir sus consecuencias, se subraya en primer lugar que las diferentes formas de sociedad y las personas que se unen en ellas poseen plena «independencia» en el cumplimiento de las misiones que derivan de su esencia. Esta interpretación limitativa se destaca aún más, cuando al fijar los deberes de las comunidades supraordinadas, creando las condiciones favorables para el desenvolvimiento de las formas de organización subordinadas, se subraya que no deben abusar de su superioridad para debilitar y absorber a las sociedades inferiores. En

---

(5) J. Fellermeier: *Abriss der Katholischen Gesellschaftslehre*, Freiburg, 1956, páginas 55-56 (trad. española: *Compendio de Sociología Católica*, Herder, 1960, páginas 74-75).

consecuencia la *ayuda* se define esencialmente como *suplencia* que faculta a la comunidad superior a intervenir cuando las entidades sociales inferiores «no son capaces de cumplir la misión que les incumbe» o «cuando dicha misión es superior a sus fuerzas», o bien cuando renuncien a ella.

Eberhard Welty, a quien anteriormente hemos hecho referencia, al revisar su concepción de la comunidad en su *Catecismo Social*, incorporándole el principio de subsidiaridad (6) lo define como «el derecho de los pequeños organismos a la propia actividad y autogobierno». Entre la comunidad política y las entidades menores queda abierto el foso de una específica desconexión que se refleja paladinamente en la definición de las misiones que se atribuyen a la comunidad política para paliar el carácter absoluto de esta independencia. Según Welty, a la comunidad superior le competen dos derechos: «a) Advertir las necesidades del todo en cuanto tal. b) Ordenar los fines parciales de tal modo que estén en justa proporción respecto del fin total y entre sí, pues ninguna parte debe marchar indebidamente, sino que cada una debe tener en cuenta a las demás». La idea de una ayuda «suplementaria» o «supletiva» es la consecuencia obligada de este desajuste de esferas de acción que predica de las sociedades inferiores una situación de soberanía limitativa de la acción estatal, muy análoga a la que el individualismo del siglo XIX definió como esencia de la libertad individual.

En el mismo sentido puede interpretarse la filosofía social de Geppert (7) que opone como dos centros polares la ley de la totalidad y la que llama ley suprema de la subsidiaridad. Para Geppert este principio significa negativamente una limitación de la comunidad, y positivamente es la seguridad y ga-

---

(6) E. WELTY, O. P.: *Herders Socialkatechismus*, Herder, Freiburg, 1952; traducción española: *Catecismo Social*, Herder, 1956, I, págs. 144-152, en especial página 150. Según A. RAUSCHER (*Subsidiaritätsprinzip und Berufsständische Ordnung in "Quadragesimo Anno"*, Münster-Westfalen, 1958, págs. 62-90), que critica extensamente la posición de E. WELTY, esa específica contradicción en que se comprende el principio de subsidiaridad deriva de su contraposición a la *ley de totalidad de la comunidad*, que concibe al hombre individual como parte, aunque lo supraordine ópticamente como persona. Para salvar en el *Catecismo social* el principio de subsidiaridad debe WELTY recurrir al carácter originario de la formación de las comunidades individuales y contraponer su competencia propia como derechos que limitan la acción de la comunidad superior.

(7) T. GEPPERT: *Teleologie der Menschlichen Gemeinschaft*, Münster, 1955, en especial págs. 85 y sigts. A una conclusión análoga, pero partiendo de un principio radicalmente diverso, llega H. E. HENGSTENBERG. Apoyándose en SCHMITTMANN considera como principio esencial el principio federativo, según el cual las formas superiores de comunidad existen a causa de las inferiores. El principio de subsidiaridad, implícito en ese principio federativo, afirmaríase simplemente que las formas de sociedad más generales deben sólo realizar lo que las singulares no pueden procurar y resolver. (*Grundlegungen zu einer Metaphysik der Gesellschaft*, Nürnberg, 1949, págs. 157 y 169).

rantía de la autonomía y actividad propia de los miembros de la comunidad. El principio de subsidiaridad, con esa función de límite, es el derecho al desenvolvimiento de las personas y de las comunidades menores. Y en este sentido puede interpretarse la *ayuda* del Estado con un sentido más amplio que una pura función supletoria por carencia o insuficiencia, en cuanto significa un enaltecimiento y plenitud de sus miembros.

2. Frente a esta interpretación que subraya la naturaleza limitativa y supletoria del principio de función subsidiaria, Calvez y Perrin han analizado un significado positivo de este principio que lo define, no como un límite de la acción del Estado, sino como una especificación de la naturaleza de esta intervención. Calvez y Perrin aceptan que hay en las expresiones de Pío XI una primera intención limitativa, pero ésta no puede interpretarse en contradicción con la doctrina León XIII que apoya el derecho de intervención del Estado en la idea del bien común, como ley suprema del orden político. El propósito de Pío XI, dicen Calvez y Perrin, no es contradecir, sino completar la enseñanza de León XIII sobre el derecho de intervención del Estado: su objetivo inmediato salir «al encuentro de un estatismo práctico».

El principio de subsidiaridad estaba implícitamente contenido en la obra del P. Antoine (9), pero ha sido Pío XI quien por vez primera ha empleado el término inequívoco *subsidium* y es necesario atenerse al valor estricto de este término: *Subsidium* quiere decir ayuda, socorro; por consiguiente, debe excluirse toda interpretación que lo equipare a secundario o puramente supletorio (10).

Subsidiario no quiere decir que el Estado deba hacer lo menos posible o que sería deseable suprimir la intervención del Estado, si este hecho fuera viable. Tampoco significa que el Estado sólo tenga una función supletoria o secundaria, en el sentido de que el Estado se justifique sólo para suplir las deficiencias. Y aún sería más equivocado interpretar este principio como una definición de la naturaleza del Estado, al que se atribuyera esta característica, para definirlo por una función supletoria, secundaria y subalterna. Una con-

---

(8) J. Y. CALVEZ y J. PERRIN: *Eglise et Société économique*, Aubier, Paris, 1961, páginas 410-420, en especial pág. 416.

(9) Ch. ANTOINE: *Cours d'Economie Sociale*, Paris, 6.ª ed. (1921), pág. 271.

(10) Véase también sobre la significación del término «subsidium», S. MUHLER: *Die Soziallehre der Päpste*, Isar, München, 1958, págs. 179-180, quien advierte que la contingencia histórica de que este principio haya sido enunciado en un momento en que triunfaban el marxismo soviético, el nacionalsocialismo y el fascismo, ha hecho que se acepte como un principio de defensa contra los peligros del totalitarismo y el colectivismo.

cepción tal, para Calvez y Perrin, entrañaría un error muy próximo al del liberalismo económico.

El principio de subsidiaridad no define la naturaleza del Estado, sino la *naturaleza de sus relaciones* con otras sociedades. Pero, además, tiene un contenido positivo que lo define como *ayuda*, en las formas que corresponden a su misión propia de garantizar e impulsar la realización del bien común. Entraña, por consiguiente, una misión primaria de dirigir, vigilar, estimular y contener, y sólo eventualmente comprende la de reemplazar o sustituir, cuando lo exijan las circunstancias.

El Estado tiene una función propia que lo vincula a la realización del bien común. Y de esta misma idea del bien común, en que se apoya la intervención del Estado, deriva su función subsidiaria, como *ayuda* en nombre del bien común universal y de la justicia distributiva. La suplencia es un problema práctico, de hecho. Deriva naturalmente del mismo principio de subsidiaridad, cuando por cualquier circunstancia desdichada las sociedades inferiores no alcancen a cumplir las funciones que les son propias. Se trata, dicen Calvez y Perrin, de «una solución substitutiva en un problema puramente empírico y tratado empíricamente y no de una función auténtica y natural del Estado». La sustitución no es, pues, más que una modalidad accidental de la función subsidiaria.

El principio de subsidiaridad no es, pues, la definición de un límite, sino la especificación de una naturaleza. La intervención del Estado es un *subsídium*, esto es, una ayuda que promueve, coordina, controla, vigila y en determinados supuestos de hecho, cuando así lo exige el bien común o la justicia distributiva, suple.

3. Una tercera interpretación, que está quizá en un punto medio entre las dos anteriores es la de v. Nev-Breuning, Rauscher y Messner. Por vías diversas todos coinciden en una misma afirmación: el principio de subsidiaridad no sólo no contradice la acción positiva del Estado para realizar el bien común, sino que la idea del bien común y el principio de función subsidiaria son dos expresiones diversas de la misma idea.

La apretada expresión de v. Nell-Breuning y Sacher en los límites de un Diccionario (11), contiene una valiosa síntesis de ideas. El principio de subsidiaridad no es contradictorio, sino complementario del principio de soli-

---

(11) O. v. NELL BREUNING, S. J., y H. SACHER: *Wörterbuch der Politik, Zur Sozialen Frage*, Herder, 2.<sup>a</sup> ed., 1958, 33-36. En esta orientación se puede incluir también el prólogo citado de A. MARTÍN ARTAJO, que parte del concepto del bien común en Pío XII.

daridad que vincula a la comunidad y sus miembros; viene a precisar qué funciones corresponden al todo y cuáles a los miembros.

A este problema el principio de subsidiaridad da la siguiente respuesta: toda actividad social debe ser beneficio para los miembros, no plaga, y, por consiguiente, la Sociedad (esto es, el todo social) está obligado a hacer todo aquello, pero sólo aquello que signifique una ayuda efectiva o una elevación de sus miembros (hombres individuales o comunidades miembros). El latín *subsidium* significa ayuda, y por eso exigimos de la sociedad que sea ayuda y que preste ayuda, y le asignamos un *subsidiarium officium*, esto es, un deber de prestación de ayuda. Esta ayuda no se puede entender como una ayuda supletoria o sustitutiva, aunque pueda serle en un caso concreto (lo que nos llevaría a la comprensión del Estado como un mal necesario), sino como una misión positiva cualificada por su propia naturaleza.

Es ayuda para el propio desenvolvimiento. Y por ello este principio legitima toda la acción que emprenda la sociedad para poner a sus miembros en situación de realizar un pleno desenvolvimiento de su personalidad por el impulso de sus propias fuerzas y la actuación de las facultades y disposiciones que les han sido concedidas por el Creador. El conjunto de las posibilidades que son creadas a través de esa acción de la sociedad es lo que llamamos «bien común», que viene así a proyectarse como eje del principio de subsidiaridad. Para Nell-Breuning y Sacher esta ayuda plenamente decisiva sólo pueden ser presentada por la sociedad esto es, por las diferentes formaciones sociales a las que el hombre pertenece. El principio —añaden— puede también servir como límite y defensa de la competencia propia de estas formaciones sociales, cuando las funciones del Estado crecen desorbitadamente.

A. Rauscher ha definido briosamente el principio de subsidiaridad (12), como principio básico de la ordenación profesional, frente a la que llama una conspiración del silencio nacida del fascismo, el socialismo y el liberalismo económico. El principio de subsidiaridad es, para Rauscher, un principio de Derecho natural, cuya violación entraña una injusticia. Significa, desde luego, respeto a la vida natural de los grupos —y en este sentido es límite—, pero significa al mismo tiempo ayuda a la acción de los grupos, ayuda que significa algo cualitativamente nuevo. Rauscher, siguiendo a Nell-Breuning, se apoya en la interpretación del término *subsidium*, que es para él una definición de la naturaleza del Estado, no en el sentido de que éste sea una entidad secundaria o subalterna, sino en el más profundo de que la misión del

(12) A. RAUSCHER: *Subsidiaritätsprinzip und berufsständische Ordnung in "Quadragesimo Anno"*, Aschendorff, Münster, 1958, en especial págs. 15 y sigs. y 47-48.

Estado se identifica a través del principio de solidaridad (13) con los fines individuales y sociales de la persona y de los grupos en que ésta desenvuelve su naturaleza mediante la efectuación de valores. La sociabilidad supone un despliegue de la persona como individualidad espiritual finita, que realiza una indefinida autopenititud mediante la efectuación de valores. La comunidad política, como «todo», tiene su plenitud de valor en su vinculación a la plenitud de valor personal de los miembros. La subsidiaridad de la comunidad política significa la posibilidad de apropiación de los valores por las personas mismas; no que la comunidad los efectúe y los participe, sino que sea ayuda para el desenvolvimiento individual y social. Y éste es, en fin de cuentas, para Rauscher, el concepto esencial del bien común: constituir un recto orden de la sociedad que cree el conjunto de todas las condiciones e instituciones de naturaleza pública y privada que son necesarias para que los individuos como miembros de la sociedad completen su determinación terrena y puedan, mediante su propia actividad, conseguir su fin temporal.

4. En esta misma línea de pensamiento, pero con una diversa y precisa consecuencia se halla la concepción de J. Messner (14). La misión del Estado al servicio del bien común es hacer posibles las tareas de todos los miembros de la comunidad bajo su propia responsabilidad; por consiguiente, es el bien común el que debe definirse como *ayuda* para el desenvolvimiento de los miembros de la comunidad bajo su propia responsabilidad y su propia autodeterminación. El principio de subsidiaridad enuncia la misma idea bajo una fórmula diversa: lo que los miembros individuales o las sociedades miembros de una comunidad pueden hacer con sus propias fuerzas corresponde a su propia competencia. El bien común y el principio de subsidiaridad muestran, pues, dos aspectos de la misma cosa.

¿Cuál es, pues, la esencia del principio de subsidiaridad así concebido? Para Messner es un principio general de *división de competencias*, fundado en la misma *naturaleza de la cosa*. Es, pues, un principio jurídico que determina esferas de competencia, como ámbitos de responsabilidad. Es el princi-

---

(13) El «solidarismo» en que se funda esta concepción es la doctrina expuesta por el P. H. PESCH en su *Lehrbuch der Nationalökonomie*, traducido al español bajo el título de *Tratado de Economía Nacional* (s. f.), edit. Saturnino Calleja, Madrid. Una exposición de esta doctrina puede verse en GRUNDLACH: «Solidarismus», en *Staatslehre*, IV, 1614.

(14) J. MESSNER: *Das Naturrecht*, 4.ª ed., Innsbruck-Viena, Munich, 1960, páginas 255-264 y 732 y sigs. Un resumen de su concepción puede verse en otra obra más accesible al público de habla española por haber sido traducida: *La cuestión social*, Rialp, Madrid, 1960.

pio de Derecho natural en que se funda la división del poder dentro de una comunidad, la ley fundamental de una sociedad pluralista, que atribuye a cada grupo su propia misión y su propia responsabilidad y al Estado tantas pretensiones como son necesarias. Es un principio *general* de división de competencias, pero no formal (como el principio de igualdad), pues se refiere a comunidades concretas cuya función está determinada en la misma naturaleza de la cosa (familia, profesión, vecindad, etc.) y está condicionado por la situación; esto es, estas competencias pueden extenderse o limitarse, según las circunstancias.

### III. NATURALEZA Y CARACTERES DEL PRINCIPIO DE FUNCIÓN SUBSIDIARIA

Trataremos, por último, de ordenar las consecuencias de estas diversas investigaciones, fijando las líneas de una interpretación comprensiva que no sólo nos esclarece todo un ámbito de la filosofía política sino que puede ayudarnos a constituir la teoría política de nuestro tiempo.

1. En primer lugar hemos de subrayar que el principio de subsidiaridad es un verdadero *principio*, que ordena todo un ámbito de la filosofía y de la teoría política. La integración en la comunidad política de los diversos grupos o formas de convivencia de los que se afirma un carácter natural (familia, entidades locales, profesiones, etc.) ha dejado de ser un conjunto deshilvanado de consideraciones sobre problemas, cuya analogía se presentía, pero en los que faltaba una visión conjunta. Es curioso subrayar que en la filosofía política de los últimos cincuenta años había suscitado una serie de concepciones que trataban de comprender este fenómeno sin dar una respuesta satisfactoria. El pluralismo inglés, el institucionalismo de Romano, el universalismo de Spann y el mismo corporativismo, en sus diversas interpretaciones, eran trasunto de esta tendencia del pensamiento occidental. Lo que había de común en todas ellas —aunque no siempre en la misma medida— era el intento de superar el individualismo y el estatismo o el totalitarismo, reconociendo entre el individuo y el Estado un cuadro de grupos sociales con función propia. El principio de subsidiaridad define la subsistencia de los grupos naturales y define su relación con el orden político con un carácter universal.

2. El principio de función subsidiaria viene a darnos una respuesta sencilla, flexible y natural a este problema: cómo debe concebirse la relación

entre el Estado y los grupos que comprende. Lo que puede hacer y procurar una comunidad menor no debe encomendarse a una sociedad mayor y más elevada. Pío XI dice aún algo más: el no hacerlo así es *injusto* y representa una grave perturbación del orden social. Nos hallamos, pues, ante un principio jurídico, fundado en *la justicia*, no ante una norma técnica de división de funciones. Es, pues, un principio de Filosofía política, fundado en el Derecho natural, que concibe el orden político como un medio complejo de grupos naturales, con una competencia propia que deriva de su propia naturaleza. Adviértase que la propia simplicidad de su enunciación entraña una singular complejidad. No hay en su enunciación más criterio positivo para discriminar la competencia de esos grupos, que su *propia existencia natural* y la *posibilidad o capacidad de un hacer*. En este sentido, es una formulación ejemplar de esa interpretación contemporánea del iusnaturalismo que funda el Derecho natural en la misma «naturaleza de la cosa».

3. Como tal principio de Derecho natural *no* es un principio *formal*, sino que comprende el *contenido concreto de los diversos grupos*. Acabamos de subrayar esta naturaleza al mismo tiempo simple y compleja del principio. Nada puede parecer más sencillo que afirmar que lo que una comunidad puede hacer y procurar no debe absorberlo una comunidad más amplia; nada es al mismo tiempo más complejo que determinar esas posibilidades de hacer de las varias comunidades menores comprendidas en el orden del Estado. El criterio ha de ser atender a la manifestación natural e histórica de esas comunidades menores como expresión de la sociabilidad plural del hombre. Como todo principio supone la discriminación concreta de una casuística; pero esta casuística no debe perder de vista su fundamento en la *naturaleza social* del hombre y en las exigencias permanentes de esta naturaleza, aunque se modelen históricamente.

4. Como hemos visto que advertía Messner, su esencia estriba en ser un principio político de *división de competencias*. En cuanto tal, es un principio de orden, fundado en la justicia, que asigna a las diversas comunidades menores y al Estado sus misiones respectivas y la órbita de su acción. Al señalar diversas esferas de acción implica también una discriminación de esferas de poder. Es, por tanto, también, un principio de división funcional del poder que asigna a cada comunidad el poder necesario para cumplir su misión y que contiene una definición de las relaciones de las esferas de poder y de acción del Estado y de los grupos que comprende.

Desde este punto de vista tiene un triple significado:

A) En primer lugar, y como su más aparente consecuencia, se nos revela

como un *límite*. El Estado no debe absorber, ni destruir esos grupos menores, no debe avocar a su competencia lo que esos grupos pueden hacer y procurar por su propio esfuerzo. Es, en este sentido, una declaración de los derechos de los grupos frente a la acción de un poder político omnipotente y significa una relativa exención o autonomía de los grupos frente al Estado. Pero es también un *límite* de la acción de los grupos frente a lo que es competencia genuina del poder del Estado. Y los Pontífices así lo han interpretado, defendiendo la autoridad del poder público frente a la acción desorbitada de los grupos de presión (15).

B) Ahora bien, esta definición negativa como un límite, no puede interpretarse, sino como la consecuencia de la afirmación positiva de *la competencia propia de los grupos*. Los grupos o comunidades menores tienen una esfera de acción y poder en que deben procurar sus propios fines con su propio hacer y bajo su propia responsabilidad. Esta esfera de acción se define por su naturaleza.

C) Esta definición de competencias no significa que el Estado y los grupos comprendidos en él queden desconectados, ni mucho menos que se enfrenten entre sí. El principio de subsidiaridad, al definir las competencias, define al mismo tiempo las relaciones entre estos diversos elementos. El Estado comprende los fines y misiones de las comunidades menores, pero los comprende en el modo que corresponde a su realización del bien común; su misión no es realizarlos de una manera inmediata, sino hacer posible, dirigir, fomentar y garantizar la acción de las comunidades menores y en su caso suplirlas. Con los términos precisos de la Encíclica "*Mater et Magistra*", *fomentar, estimular, coordinar, suplir y completar* esa acción. Su función *subsidiaria* se escalona, pues, en dos grados: a), *ayuda* mediante la prestación de las condiciones necesarias para hacer posible y dejar garantida la acción de las comunidades menores; b), realización *supletoria* de la misión de esas comunidades, supliendo su *insuficiencia*, cuando éstas no realicen adecuadamente su función.

5. El principio de función subsidiaria es un principio flexible que no traza fronteras inmutables entre las órbitas de competencia del Estado y de los grupos que se integran en su orden. El principio exige atender en primer lugar al significado de la idea del bien común como un orden justo para la

---

(15) Pío XII ha llamado en varias ocasiones la atención sobre este problema, pero muy especialmente en la carta dirigida al Presidente de las Semanas Sociales francesas, conocida bajo el título «Crisis de poder y crisis de civismo». Véase *Doctrina Pontificia*, II, *Documentos Políticos*, B. A. C., 1958, pág. 1.021.

felicidad natural de una comunidad de personas, atribuyendo al Estado cuando es consecuencia natural de esta misión, y, de otra parte, presupone una apreciación concreta de las funciones naturales de las comunidades que se comprenden en ese orden estatal. Pero, además, implica, como una *cuestión de hecho*, que debe determinarse empíricamente, en cada caso determinado, la posible insuficiencia de los grupos en el cumplimiento de su misión propia. La acción del Estado en función subsidiaria, bajo esta modalidad de la suplencia, puede, por tanto, extenderse o restringirse en razón de las circunstancias concretas de un pueblo o por el desenvolvimiento de las necesidades sociales.

6. Por último, el principio de función subsidiaria es un principio social y político genérico. Esto quiere decir que no se limita a definir este deslinde de competencias en una materia determinada (como podría ser la economía o la cultura), sino que los comprende a todos en una unidad. No es un principio particular, sino un principio político-social que afecta a cualquier manifestación de la compleja urdimbre de la sociedad.

LUIS SÁNCHEZ AGESTA

## R É S U M É

*L'auteur signale l'originalité et la transcendance du principe de subsidiarité, comme un principe qui définit la relation entre l'organisation politique et les groupes sociaux que celle-ci comprend. On examine avec un sens critique les diverses interprétations doctrinales de ce principe et on analyse ses caractéristiques suivant le texte des Encycliques "Quadragesimo Anno" et "Mater et Magistra", pour arriver aux conclusions suivantes:*

1. *C'est un véritable principe juridique, basé sur la justice, dont la violation signifie un préjudice pour la justice (nefas est, iniuria est).*

2. *C'est un principe de division des compétences et de coopération des différents domaines de l'action sociale et individuelle; qui implique des limites, mais aussi la définition des domaines propres de l'action des individus, des groupes et de l'Etat et qui définit la mission du pouvoir public de l'Etat comme un subsidie, c'est-à-dire une aide, dont le but n'est ni de détruire ni d'absorber, mais de favoriser, de stimuler, de coordonner, de compléter et si c'est nécessaire de remplacer l'action des individus et des groupes.*

3. *Ce n'est pas un principe formel, mais il a un caractère concret, basé sur la nature même des agents dont il définit le rayon d'action. Pour cette*

*raison c'est un principe flexible, qui exige l'appréciation comme une question de fait de l'insuffisance des groupes pour l'accomplissement de leur propre mission.*

4. *C'est, finalement, un principe générique qui ne définit pas cette délimitation de compétences dans une matière déterminée, mais qui affecte toutes les manifestations de la vie sociale (économie, culture, etc.).*

## S U M M A R Y

*The author points out the originality and importance of the subsidiarity principle, as that defined by the relationship between political organization and social groups. The different doctrinal interpretations of this principal are critically examined and these ideas are analyzed according to the text of the Encyclicas "Quadragesimo Anno" and "Mater et Magistra", giving the following conclusions:*

1) *It is definitely a juridical principle, based on justice, and any infringement thereupon is breaking the justice (nefas est, iniuria est).*

2) *It is a principle of division of competences and co-operation of the different spheres of social and individual action; it has limits, but also the marking of spheres apt for action of individuals, groups and State and defines the mission of statal public power as a subsidium, namely, an aid, which does not mean to destroy or absorb, but to encourage, stimulate, coordinate, complete and in this case substitute the action of individuals and groups.*

3) *It is not merely a principle, but has a tangible character, based on the very nature of the agents whose sphere of action it defines. It is therefore a flexible principle, which demands that the insufficiency of groups to carry out this mission be appreciated as a matter of fact.*

4) *Lastly, it is a fundamental principle which does not define this separation of competences in one determined subject, but affects all branches (economy, culture, etc.), of social life.*