

## *El Estado*

LUIS CORRAL GUERRERO  
Catedrático de la Escuela de Ciencias Empresariales  
Departamento de Derecho financiero y tributario  
Universidad Complutense de Madrid

### SUMARIO

I. Concepto de Estado. 1. Fórmula. 2. Personalidad. 3. Error doctrinal.— II. Sociedad. 1. Concepto. 2. Sociedad política. 3. Sociedad natural.— III. Poder político. 1. Poder. 2. Requisitos. 3. Sujeto del poder político. 4. Conclusiones.— IV. Bien común. 1. Sociedad y bien común. 2. Bien común y bien particular. 3. Concepto. 4. Principio de la dignidad de la persona humana.— V. Principio de solidaridad. 1. Como principio. 2. Como deber.— VI. Principio de subsidiaridad. 1. Fundamentos. 2. Como defensa de la libertad. 3. Como intervención justificada del Estado. 4. Como negación del colectivismo.

### I. CONCEPTO DE ESTADO

He considerado didáctico adoptar como punto de partida en la exposición, una fórmula conceptual del Estado, para explicarla por partes, mediante el desarrollo de las ideas que contiene.

#### 1. Fórmula

El protagonista básico del Derecho financiero es el Estado. Es decir, el Estado es el prototipo de agente de la *actividad financiera*, o sea, de la *Hacienda pública*. Con otras palabras, el Estado constituye la parte más importante del *Sector público*.

Sin embargo el concepto de Estado no se encuentra en nuestra disciplina, sino en la Filosofía y en la Ciencia política. Estas ciencias muestran que su concepto dista de ser claro, debido tanto a las diferentes posiciones ideológicas de los autores, como a las distintas perspectivas científicas que ofre-

ce, por ejemplo: filosófica, política, jurídica, económica, ética, teológica, sociológica<sup>1</sup>...

Una *definición* que me parece sencilla y segura es ésta: el Estado es aquella persona jurídica, consistente en una sociedad de personas humanas, política y natural, dotada de poder político, que tiene la finalidad de defender y promover el bien común del conjunto para el bien de cada persona.

Las *tres grandes ideas* que contiene esta definición son: sociedad, poder político, y bien común, que se irán explicando en los epígrafes siguientes. Pero antes procede dar cuenta de la idea de personalidad, y de un error doctrinal de incalculables consecuencias, que conviene señalar porque, además, contribuye a la clarificación del concepto de Estado.

## 2. Personalidad

Comienza la definición del Estado diciendo que es *persona jurídica*, es decir, una sociedad investida de *personalidad*. Ello es debido a su consideración como *unidad moral*, por analogía con la persona física. ¿Por qué esto es así? Porque surge una voluntad colectiva de la sociedad, que excede a las voluntades individuales de las personas que la integran. Es decir, el Estado actúa como si fuese una persona. Este es el sentido de la expresión de los jurisconsultos romanos, *personae vice fungitur*, que quiere decir que el Estado hace el papel de una persona.

Por tanto, la doctrina no duda en reconocer la personalidad del Estado<sup>2</sup>, que le permite actuar como una persona distinta de las personas que lo componen, como verdadero sujeto de derechos y de deberes, tanto en el orden *interno*, respecto de los propios ciudadanos, como en el orden *externo*, respecto de otros Estados y personas<sup>3</sup>.

En ocasiones, las leyes declaran expresamente la personalidad estatal, pero si no lo hacen, se considera que hay que darla por existente, tanto por-

<sup>1</sup> HÖFFNER define el Estado desde un punto de vista filosófico-social como «*la forma social suprema de un pueblo, fundada en el Derecho natural, al servicio de la consecución del bienestar terreno y basada en el Derecho y en el poder*». HÖFFNER, J.: *Manual de Doctrina social cristiana*, Ed. Rialp, Madrid, 1974, 2.ª ed., p. 281. Por otra parte, el ilustre Profesor SÁNCHEZ AGESTA dejó una fórmula definitoria, que describe los distintos elementos que integran el concepto del Estado, concibiendo a éste «*como la organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantido por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común*». SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Lecciones de Derecho político*, Librería Prieto, Granada, 1951, 4.ª ed., p. 80.

<sup>2</sup> Cfr. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Derecho administrativo español*, tomo II, Ed. Eunsa, Pamplona, 1994, 2.ª ed. actualizada y ampliada, pp. 226-228.

<sup>3</sup> Cfr. DELGADO PINTO, J.: Voz "Estado: Derecho político", en *Enciclopedia GER*, tomo IX, Ed. Rialp, Madrid, 1972, p. 252.

que así se deriva de su condición de sociedad soberana o suprema, como porque las relaciones jurídicas duraderas en las que interviene el Estado, perduran en el tiempo produciendo efectos a través de sucesivas generaciones<sup>4</sup>. Por ejemplo, «*la realidad prueba que hay organizaciones públicas no personificadas —Cortes Generales, Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Poder Judicial— que realizan una actuación administrativa en virtud de la cual aparecen como titulares activos y pasivos de relaciones jurídicas. La ausencia de atribución expresa de personalidad jurídica no les impide ostentar esas titularidades*»<sup>5</sup>.

### 3. Error doctrinal

A) En algunos autores se advierte un error doctrinal: la concepción del Estado como una organización de dominio, que se identifica con el poder político, dejando de lado los otros elementos esenciales del concepto de Estado: la sociedad de personas, y el bien común. Esto explica también que el concepto de Estado no sea fácil de captar. Por ejemplo, en países de escasa tradición democrática, se suelen confundir el Gobierno y el Estado.

Es posible que ese error doctrinal tenga su *fundamento* en determinadas ideas, que han favorecido y favorecen la existencia de poderes absolutos, totalitarios, y dictaduras.

Estas ideas aparecen a lo largo de la historia del pensamiento político. En efecto, así ha ocurrido, por ejemplo, desde la edad antigua que enseña a ver en el Estado algo divino; pasando por la visión del Estado de Maquiavelo como el derecho del más fuerte, que es considerada la ley más antigua de todas<sup>6</sup>; siguiendo por la concepción del Estado de Thomas Hobbes como el pacto de sometimiento de las personas a un tercero, dominador absoluto, a consecuencia de los continuos enfrentamientos entre los hombres<sup>7</sup>; hasta la fórmula del rey Luis XIV, *el Estado soy yo*, y el pensamiento de Marx y de Engels, *el Estado es la cúpula de la clase dominante*. Todo lo cual ha po-

<sup>4</sup> Cfr. CARRÉ DE MALBERG, R.: *Teoría general del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1948, citado por GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *op. cit.*, pp. 226 s.

<sup>5</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *op. cit.*, p. 228.

<sup>6</sup> La posición del florentino Nicolás MAQUIAVELO (1496-1527) parte en sus reflexiones de una visión radicalmente pesimista del hombre. Por eso, solamente un príncipe poderoso puede imponer el orden a los hombres egoístas, ejerciendo el poder sin escrúpulos de justicia o injusticia. Es la llamada *razón de Estado*, que consiste en realizar todo lo que sirva al poder. Ello es consecuencia de la consideración despreciativa del pueblo, como *populacho*, que no merece libertades y derechos.

<sup>7</sup> La teoría del Estado de Thomas HOBBS (1588-1679) se sustenta en el principio de que el estado natural de los hombres es la guerra de todos contra todos, *bellum omnium in omnes*. Que completa con la conocida fórmula, *homo homini lupus*, el hombre es lobo para el hombre, que HOBBS tomó de PLAUTO.

dido servir para intentar justificar los terribles absolutismos, de trágica memoria, del siglo XX.

B) Parece que el error doctrinal indicado, lo es por las siguientes *razones*:

- a) Esas concepciones no han conducido a defender y a promover el *bien común* de la sociedad política, porque no reconocen, respetan, ni protegen las libertades y derechos de los ciudadanos.
- b) Niegan que el poder resida en el pueblo.
- c) Dichas concepciones utilizan siempre las expresiones que se refieren a las dos conocidas clases: dirigente y dirigida, o gobernante y gobernada.
- d) No se puede disgregar una realidad única e inseparable: la del Estado. En efecto, el poder político es un componente intelectual de la noción del Estado, pero indisociable de los otros componentes abstractos como son: la sociedad de personas humanas, y el bien común. Aisladamente no tienen sentido, sino como las partes de un todo inescindible.

Se rechaza, por tanto, esa posición por ser científicamente insuficiente. Pero además, dando por supuesto que debiera prevalecer un componente sobre los demás, ese sería el de la sociedad de personas, que destaca el aspecto esencial de la responsabilidad de los ciudadanos, como dueños del Estado.

\* \* \*

Y éste es el momento de iniciar la explicación de las *tres* ideas básicas antes indicadas, integrantes del concepto de Estado, es decir: la sociedad, el poder político, y el bien común.

## II. SOCIEDAD

### 1. Concepto

Se dice en la definición que el Estado es una *sociedad de personas humanas*. Y se dice así para indicar que el Estado, sociedad *específica*, pertenece al concepto *genérico* de sociedad. Lo que quiere decir, que todo Estado es una sociedad, pero no toda sociedad es un Estado.

Lo antedicho se entiende bien cuando se advierte la multitud de *ejemplos* de sociedades: la sociedad conyugal, la familia, la ciudad, un Partido político, un Club deportivo, una Asociación no gubernamental, una Asociación de padres de familia, un Colegio profesional, un Sindicato, una Cooperativa, una Mutualidad, una sociedad anónima, una Comunidad de copropietarios, el Municipio, Provincia, Comunidad autónoma, la ONU, la OTAN, la Unión Europea, entre otros muchos.

A) Y surge la pregunta: ¿por qué ésta *socialización*, entendida esta palabra como esa tendencia natural que impulsa a los seres humanos a asociarse?

El *fundamento* de la sociedad se halla en que la persona humana es un *ser social*. Ha sido creada por Dios a imagen y semejanza suya, hombre y mujer: en sociedad. Y no ha sido creada autosuficiente, sino que necesita de las demás personas humanas para satisfacer sus necesidades. La sociedad le facilita la vida. Por eso, la célula original de la sociedad es la *familia*, es decir, la vida de familia es iniciación de la vida en sociedad.

La *sociabilidad* es la inclinación natural a relacionarse con los demás. De aquí que, por naturaleza, ordinariamente se considera a la soledad como un mal, y en cambio, a la sociabilidad como un bien. La sociabilidad se debe a la limitación natural de la persona, que se completa con la cooperación de los demás. Es decir, ninguna criatura se basta a sí misma. Porque las criaturas están en dependencia unas de otras, para complementarse y servirse mutuamente. Estas ideas se encuentran muy bien expresadas en algunos dichos populares como, por ejemplo: *la unión hace la fuerza*, y ¡ay del que esté solo!

Por eso, la vida social no es una limitación, sino un gran bien para la persona humana, porque la sociedad surge para satisfacer sus necesidades. Por ejemplo, la sociedad desarrolla las cualidades de la persona, en particular su sentido de iniciativa y de responsabilidad.

En *resumen*, la persona tiene *necesidad* de asociarse. Si no fuera así, la vida se haría más difícil. La persona necesita la sociedad para vivir. La experiencia demuestra que las personas se agrupan con el fin de proceder a través de la sociedad, a la satisfacción de las necesidades comunes de una forma más ventajosa, en calidad y menor coste, que si dicha satisfacción se realizara en forma individual, es decir, no asociada. Esto es, el impulso de asociarse se dirige a la finalidad de alcanzar objetivos que exceden las capacidades individuales.

Se puede deducir, por tanto, que la sociedad no es un fin sino un medio al servicio de la persona. Así lo sostiene el maestro Millán-Puelles cuando afirma que «*la sociedad no es ningún fin, sino únicamente un medio, para los hombres que la constituyen. Por consiguiente, no es que los hombres existan para el bien de la sociedad, sino que, al contrario, ésta existe para*

*el bien de los hombres*»<sup>8</sup>. En efecto, la sociedad es para el hombre, no el hombre para la sociedad.

B) Pero en este contexto ¿qué significa la palabra *sociedad*? Millán-Puelles enseña que: «el término «*sociedad*» significa un conjunto de personas cuya unidad se debe a un fin común»<sup>9</sup>. Y explica que esta unidad deriva de la pluralidad de voluntades, que resulta unificada a causa de la coincidencia en el fin, porque éste es común a todas. Precizando que: «La tendencia de todos a un fin común no anula en ninguno de ellos su respectiva orientación a su fin propio. Lo que acontece es que los diversos fines propios tienen algo en común y que ese algo, para poder ser conseguido, requiere la mutua ayuda de los socios»<sup>10</sup>.

De lo cual se hace posible afirmar que el Estado no *ocupa* todo el espacio de la sociedad —porque quedan fuera los fines propios—, sino solamente el espacio de los fines comunes. Por ejemplo, el Estado no puede intervenir en la vida personal, ni regular las opiniones y creencias, y no digamos la vida misma, como es el caso del aborto y de la eutanasia.

C) La sociedad *no ocupada* por el Estado viene recibiendo el nombre de *sociedad civil*, la cual se determina por dos notas fundamentales: su índole *suprafamiliar*, y su carácter *meramente natural*<sup>11</sup>. La denominación de sociedad civil la creó la cultura cristiana enraizada en Europa, para distinguirla de la sociedad religiosa.

D) Por último, procede una *distinción*. Por un lado, la *pluralidad de voluntades individuales*, que es el componente necesario de la noción de sociedad, y punto de partida de este razonamiento. Y por otro lado, la *voluntad colectiva*, que es el otro componente, resultado de la unificación de las voluntades individuales en el fin común. Esa voluntad colectiva funciona como una sola o única persona, porque supera a cada una de las individuales. Lo antedicho se comprende mejor con el expresivo dicho popular relativo a que, cuando actúan varios individuos conjuntamente, lo hacen *como un sólo hombre*. En efecto, la voluntad colectiva es una *unidad moral*, de ahí que la sociedad reciba el nombre de *persona moral*, por analogía con la persona física, según antes se indicó.

## 2. Sociedad política

Se dice en la definición que el Estado es una *sociedad política*. Esta dicción quiere decir que, entre las diversas formas de sociedades anteriormente referidas, existe una que se caracteriza por ser *soberana*, que quiere de-

<sup>8</sup> MILLÁN-PUELLES, A.: *Léxico filosófico*, Ed. Rialp, Madrid, 1984, p. 529.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 528.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 529.

cir *suprema*. Esta es la sociedad política, también denominada *comunidad política*, esto es, el Estado. Se admite, entonces, que un Estado es soberano cuando tiene un poder, por encima del cual no hay ningún otro, según dijo Bodino. Es decir, un poder que no depende de otro.

A) Y ¿cuándo se considera que un Estado tiene un poder soberano? La cuestión es muy relativa, porque depende de múltiples circunstancias como son la situación social, política, económica, técnica, militar..., de los Estados. Pero se puede decir que un Estado tiene un poder soberano, llamado también *poder político*, cuando se produce la realización *más completa* del bien común, respecto de otras comunidades humanas o sociedades. Es decir, cuando se dan aquellas condiciones que, según Höffner, permiten que el Estado consiga ser, con sus propias fuerzas, el *supremo guardián del bien común*, alcanzando la *seguridad suprema*<sup>12</sup>.

B) El Estado representa la forma *actual* de sociedad política, pero no siempre fue así, y no se sabe si siempre lo será. Por ejemplo, el mundo se encuentra sometido a la fuerza de dos polos de atracción contrapuestos: por una parte, los movimientos dirigidos a las formas *supranacionales*, de las que la *Unión Europea* constituye un caso próximo y evidente. Y por otra parte, las tendencias encaminadas a las formas *infranacionales*, representadas por los excesos de los nacionalismos de las partes de un Estado.

Se indica que no siempre fue así, porque unas formas *históricas* de sociedades políticas fueron, por ejemplo, la *ciudad* del mundo antiguo: la *polis* griega y la *cívitas* romana<sup>13</sup>. El desarrollo de Roma produce la forma de la *república*, y en su última época, la del *imperio*. Posteriormente aparecen los *reinos* del mundo feudal.

Es en la Edad Moderna cuando empieza a emplearse la palabra de Estado para designar a la sociedad política. El vocablo proviene de *Status*, en el sentido de *estado o situación* de la sociedad política en cada momento. Sólo muy recientemente, la palabra *Estado* adquiere la significación que hoy tiene: la sociedad política a base de *unidades nacionales*. Pero ¿qué se entiende con la expresión de *unidad nacional*?

C) Se suele denominar unidad nacional, o simplemente *nación*, aquella «*unión moral que resulta de la comunidad de raza, de lengua, de cultura, o de tradiciones y costumbres, que origina una voluntad de establecer una convivencia pacífica, fomentando la conciencia de un futuro cada día más digno, en el respeto y colaboración con las demás naciones*»<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> HÖFFNER, J.: *op. cit.*, pp. 282 s.

<sup>13</sup> Modernamente, hasta la caída del llamado muro de Berlín, esta ciudad era una *ciudad-Estado*. Singapur, también es una *ciudad-Estado*. Igualmente se da el caso de la *isla-Estado*, en la isla de Tasmania que forma parte de la Federación australiana.

<sup>14</sup> CIPRIANI THORNE, J. L. (coordinador): *Catecismo de Doctrina social*, Ed. Palabra, Madrid, 1989, p. 174.

Por tanto, la nación es algo visible y espiritual a la vez, que perdura en el tiempo, recogiendo el pasado y preparando el porvenir. Mediante la nación, cada persona es constituida heredera porque recibe bienes de las generaciones anteriores, que enriquecen su identidad y que debe hacer fructificar. Queda anotada, entonces, la conexión de la idea de *nación* con el concepto de Estado.

La Constitución española se refiere a la idea de *nación* en el siguiente artículo:

**«Artículo 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»**

De lo que se puede deducir que la «**indisoluble unidad de la Nación española**», no es algo creado por el poder constituyente, sino algo *preexistente* a éste, en lo que la «**Constitución se fundamenta**».

\* \* \*

Se dice en la fórmula conceptual que el Estado es no sólo una sociedad política, sino también una sociedad *natural*.

### 3. Sociedad natural

Entre las diversas sociedades aludidas se pueden distinguir *dos clases*: una, las de aquellas libremente constituidas por las personas, a las que, por tanto, se pertenece voluntariamente<sup>15</sup>; y otra, las de aquellas sociedades no constituidas por libre decisión, a las que, por tanto, se pertenece de una manera innata, no elegida. Estas últimas son las llamadas *sociedades naturales*.

Los ejemplos más destacados de sociedades naturales están representados por la *familia*, el *pueblo*, la *ciudad*, *comarca*, *región o país*, y por la *sociedad política*. ¿Por qué es así? Porque se trata de sociedades necesarias para la vida de las personas. Por eso se dice que tienen su *fundamento* en la

<sup>15</sup> Una doctrina constante recuerda que, con el fin de favorecer la participación del mayor número de personas en la vida social, es preciso impulsar, alentar la creación de asociaciones e instituciones de libre iniciativa, para fines económicos, sociales, culturales, recreativos, deportivos, profesionales y políticos, tanto dentro de cada una de las naciones como en el plano mundial.

naturaleza humana, ya que vienen dadas, o sea, que no son creadas por las personas, sino que son *naturaleza*, *naturaleza del hombre*. De ahí que se caractericen por ser universales y permanentes. En cambio, las sociedades no naturales, al ser obra de las personas y no de la naturaleza, no son de todo tiempo y lugar.

### III. PODER POLÍTICO

En la fórmula conceptual se ha dicho que el Estado es una sociedad *dotada de poder político*, que es lo mismo que poder soberano. Para explicarlo se requiere el conocimiento previo de la palabra *poder*.

#### 1. Poder

El vocablo *poder* se puede considerar equivalente al de *autoridad*. Se llama autoridad la cualidad en virtud de la cual, las personas o instituciones dan leyes y órdenes a los hombres y esperan la correspondiente obediencia<sup>16</sup>.

A) Así como toda persona necesita la sociedad, según se ha explicado, toda sociedad necesita el poder. Por eso se dice que el poder tiene su *fundamento* en la naturaleza del hombre. ¿Por qué esto es así? Los razonamientos pueden ordenarse de este modo:

- a) La propia naturaleza, la ley natural, requiere un principio ordenador que elabore y exija el cumplimiento del Derecho.
- b) El poder es indispensable para hacer posible el bien común de la sociedad, esto es, para el beneficio de todos.
- c) Defiende la sociedad de las conductas antisociales, que dificultan la convivencia humana<sup>17</sup>, mediante la resolución de los conflictos<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Enseguida se verá que la palabra *autoridad* significa también el elemento *espiritual* del poder, que se distingue del elemento *material* del poder: la coacción.

<sup>17</sup> Como decía ORTEGA Y GASSET, los hombres son a la vez, *sociables e insociables*. Cada hombre es un centro de lucha. Por un lado posee el impulso de la sociabilidad, y por otro tiene deseos antisociales. Conviene recordar que el mundo es imperfecto, porque lo son también los ciudadanos, los cuales, si ciertamente tienen deseos del bien, simultáneamente están inclinados al mal. La perfección total es algo que no se alcanza en la tierra.

<sup>18</sup> El *fundamento* del poder lo explica muy bien el Profesor GÓMEZ PÉREZ con estas palabras: «Toda sociedad requiere la existencia de una "autoridad", es decir, de un poder que tenga, como mínimo, la capacidad de coordinar las actuaciones individuales y de resolver los conflictos. La autoridad tiene como fin dirigir a los asociados hacia el bien del conjunto, el bien común». GÓMEZ PÉREZ, R.: *Introducción a la Ética Social*, Ed. Rialp, Madrid, 1987, p. 60.

Se puede decir como *conclusión*, que sin poder no es posible la vida en sociedad, esto es, sin poder no hay sociedad. Entonces, se deduce el principio de la *necesidad natural del poder*.

B) La necesidad natural del poder en cualquier sociedad, se cumple con mayor razón en la sociedad política. Francisco Suárez fundamenta esta afirmación diciendo que sin el poder político es imposible la realidad del Estado, «*ya que los individuos persiguen cada uno sus ventajas privadas, que frecuentemente están en contradicción con el bien común*».

Y es tan fuerte esa necesidad natural del poder, que Francisco de Vitoria escribió que el poder político está dado naturalmente al Estado «*incluso contra la voluntad de los ciudadanos*». Esto quiere decir que, aunque los ciudadanos pretendieran eliminar el poder político, no lo conseguirían: porque no se puede ir contra la naturaleza. Por ejemplo, Lenin y Engels pronosticaron que en la fase final de la revolución comunista, desaparecería el Estado: el Estado no será suprimido, morirá<sup>19</sup>.

C) Se sabe ya el principio de la *necesidad natural del poder*, también para el Estado, pero ¿qué es el poder? Se ha escrito que «*parece más fácil intuir qué sea el poder que tratar de definirlo. Se sabe más o menos lo que se quiere decir cuando se emplea el vocablo poder, pero cuando se intenta apresarlos en los límites acotados de una definición empiezan las dificultades*»<sup>20</sup>.

Se puede *definir* el poder de cualquier sociedad como la capacidad de suscitar y de exigir obediencia, para servir a las personas que la integran con el fin de defender y promover el bien común de esa sociedad.

Para explicar esta fórmula conceptual se hace necesario acudir a los *dos elementos* del poder: *material*, la coacción, y el *espiritual*, la autoridad. Se advierte que éste es otro sentido del vocablo autoridad. Es el clásico binomio de la *potestas* y de la *auctoritas*, que permite distinguir dichos elementos.

En efecto, el elemento *material*, la *coacción*, es la capacidad real y efectiva de hacerse obedecer, con independencia de que se tenga o no legitimación para ello, es decir, justificación. En este sentido se dice que la *coacción* es un *hecho*, y que se encuentra encarnado en las fuerzas armadas y en las de orden público. En cambio, el elemento *espiritual* está constituido por la *autoridad*, que es algo intangible e inmedible, aunque perceptible. Y se dice que, no es un hecho sino un *derecho* a exigir obediencia, en virtud de la legitimación, que se produce ordinariamente por la votación de los ciudadanos.

Estos dos elementos se encuentran mutuamente condicionados. En efecto, los ciudadanos pueden reaccionar ante el poder de *dos maneras*: mos-

<sup>19</sup> SUÁREZ y VITORIA son dos grandes juristas españoles del siglo XVI, pertenecientes a la célebre Escuela española del Derecho natural. Cfr. HÖFFNER, J.: *op. cit.*, p. 284.

<sup>20</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *op. cit.*, p. 59.

trando confianza, o desconfianza. Cuando hay aceptación, predomina la autoridad y la coacción pierde importancia por ser menos necesaria. En cambio, cuando hay rechazo del poder por los ciudadanos, la autoridad disminuye y, por tanto, la coacción prevalece porque se hace imprescindible.

## 2. Requisitos

Que el poder sea político o soberano no significa que sea un poder incondicionado, sino un poder sometido a las *normas naturales*, las cuales están presididas por la concepción de la persona humana, como principio, sujeto y fin de las instituciones sociales.

En efecto, no es un poder incondicionado porque requiere dos condiciones: que no sea absoluto, y que esté legitimado. Son los *requisitos* del poder político.

A) El poder político no debe ser *absoluto*, en el sentido de ilimitado, porque en verdad tiene unos límites: los constituidos por los derechos y las libertades de las personas, el bien común, y el ordenamiento jurídico vigente.

B) El poder político no lleva en sí mismo su legitimidad, sino que debe estar *legitimado*. Se entiende que se halla legitimado, cuando ese poder se ejerce con la finalidad de defender y promover el bien común de la sociedad política, y cuando para ello se emplean unos medios lícitos y justos. Si el poder político no está legitimado, es una pura fuerza injustificada. El poder político tiene su legitimidad *de origen* en el pueblo, es decir, no en la masa sino en el pueblo políticamente unido.

La legitimación es, por tanto, justificación, esto es, que tiene que ver con la *justicia*. Agustín de Hipona, siguiendo a Cicerón, afirmó la necesaria presencia de la justicia en la sociedad política, utilizando un razonamiento que se ha convertido en un clásico de la Ciencia política. Dice así: «*Si prescindimos de la justicia ¿qué será una banda de ladrones sino una sociedad política en pequeño, y que será una sociedad política sino una gran sociedad de bandidos?*»<sup>21</sup>.

\* \* \*

Se conoce ya el concepto de poder y de poder político, así como los requisitos de éste, pero ¿quién tiene el poder? ¿quién es el sujeto del poder político?

<sup>21</sup> Cfr. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *op. cit.*, p. 79.

### 3. Sujeto del poder político

A) El sujeto del poder político es el *pueblo*. Es decir, el poder político pertenece al pueblo. Así se recoge en nuestra Constitución cuando se dice que: «**La soberanía nacional reside en el pueblo español...**»<sup>22</sup>. Por pueblo se entiende el conjunto de ciudadanos constituidos en sociedad política, y en grupo unitario nacional. Esta es la *titularidad* del poder político del Estado, es decir, lo que se puede llamar para mejor entendernos, la *propiedad*. El pueblo es el propietario del poder político.

B) Pero el poder político hay que ejercitarlo, porque es necesario gestionar la sociedad o comunidad política para promover el bien común. Y es fácil de comprender que esta comunidad no puede ejercer ese poder por sí misma. En efecto, no es posible que todos los ciudadanos la administren por sí mismos. Se hace preciso *que el pueblo traspase* el ejercicio del poder político, del que es titular, a unos pocos de sus ciudadanos: los *representantes del pueblo*.

También se halla previsto este punto en la Constitución, la cual, después de declarar que la soberanía nacional reside en el pueblo español, añade: «**del que emanan los poderes del Estado**»<sup>23</sup>. Emanan de quien es titular originario, para conferir su ejercicio a una minoría. ¿Y cómo se configura esta minoría? En las *Cortes Generales*, las cuales «**representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado**»<sup>24</sup>. Esta es la transferencia del *ejercicio* del poder político por el pueblo a sus representantes. Entonces, los *representantes* no son los propietarios, sino los que actúan en nombre y por cuenta de ellos.

C) La doctrina precisa que los representantes de la comunidad de ciudadanos, no tienen mayor poder que el pueblo, sino el *mismo*, porque éste le ha sido otorgado, no en su *titularidad* sino en su *ejercicio*. Y el poder, aun siendo atribuido, *permanece en el pueblo*, lo que implica que, cuando los representantes no lo ejercitan de modo adecuado, el pueblo tiene derecho a retirar el ejercicio del poder conferido; a deponerlos por realizar indebidamente la voluntad colectiva; y a otorgar nuevamente ese ejercicio del poder a otros más idóneos.

### 4. Conclusiones

De esta concepción se pueden deducir *tres afirmaciones* de bastante importancia, a modo de conclusiones parciales:

<sup>22</sup> Art. 1, 2, CE.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Art. 66, 1 y 2, CE.

A) Que los ciudadanos de la comunidad política poseen una *doble condición*: por un lado, son miembros de la sociedad, comunidad política, y por otro, son súbditos del poder de esa comunidad.

B) La finalidad del Estado, de la comunidad política, es servir a los ciudadanos, y no servirse de ellos. Es decir, la persona debe ser servida por el Estado, y no el Estado por la persona. Las personas son fines, no medios, no instrumentos al servicio del Estado.

C) El Estado se puede entender entonces, como una comunidad de ciudadanos, constituidos en una copropiedad semejante, no a la romana sino a la germánica o en *mano común*. Caracterizada ésta última porque los copropietarios, al no tener asignación de cuotas exclusivas, no pueden dividir la comunidad ni transmitir la cuota.

#### IV. BIEN COMÚN

La *definición* inicial del Estado termina diciendo, que éste tiene la finalidad de defender y promover el *bien común*. En efecto, esto es lo que le incumbe al Estado, y lo que hace que el bien común sea su fundamento. Se razona de este modo. Hay Estado porque es necesario para conseguir el bien común. Es decir, la existencia del bien común exige la del Estado. Ello se debe a que los ciudadanos no tienen fuerza bastante para alcanzar el bien común. Este es el *fundamento* del Estado<sup>25</sup>. Lo cual nos lleva al bien común como fin de la sociedad.

##### 1. Sociedad y bien común

El bien común es el *fin de la sociedad*, porque ésta proporciona a la persona humana, con su propia cooperación, la ayuda que necesita para alcanzar sus fines. La sociedad se justifica desde su origen por el bien común.

El bien común de la sociedad consiste en algo que puede beneficiar a todas las personas que la integran, esto es, un *bien común* a todas ellas. Esto es así por la naturaleza social de la persona humana, la sociabilidad, según antes se dijo. Como explica el Profesor Millán-Puelles, la sociedad es «*algo que responde a la necesidad, en que todos los hombres nos encontramos, de ayudarnos los unos a los otros. La sociedad es algo necesario para que esta mutua ayuda sea posible*»<sup>26</sup>. Entonces, no es posible que la sociedad

<sup>25</sup> Cfr. MILLÁN-PUELLES, A.: *Economía y libertad*, Ed. Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1974, p. 426.

<sup>26</sup> MILLÁN-PUELLES, A.: *Persona humana y justicia social*, Ed. Rialp, Madrid, 1982, 5.ª ed., pp. 42 s.

tenga por fin el bien de una o varias personas, sino que su fin natural es el bien de *todas*, el bien común.

La vida en sociedad implica que «cada persona humana debe prestar y recibir ayuda. De lo contrario, la convivencia no tendría sentido de una ayuda «mutua» entre los hombres»<sup>27</sup>. Por tanto, no sólo el bien común a todos sirve, a todos beneficia, sino que para lograrlo es precisa la colaboración de todos. Millán-Puelles enseña que la esencia del bien común se halla en la *obtención del beneficio*, y que la cooperación de todos en la producción del bien común no es más que una *condición* a la que todos han de someterse para tener derecho al aprovechamiento y disfrute comunes.

No resulta difícil advertir que el bien común es distinto del bien particular.

## 2. Bien común y bien particular

Como ya se sabe, el bien común es el bien de todos. En cambio, lo que beneficia a un sólo hombre, de un modo exclusivo y personal, es un *bien particular*.

El bien común de una sociedad no es la simple suma de los bienes particulares. Cada uno de éstos tiene su propietario, por lo que su suma no es algo común a las personas que componen la sociedad, «sino algo dividido en tantas partes como poseedores haya»<sup>28</sup>. El bien particular es compatible con el bien común, con tal de que se acomode y subordine a éste.

De aquí el principio de la *primacía del bien común*, es decir, de la superioridad del bien común sobre cualquier otro bien, porque es el principio creador y el elemento conservador de la sociedad. El bien común tiene primacía sobre el bien particular, porque es el bien del *todo*, un todo distinto de las partes y, por eso, un bien mayor y mejor.

Por *ejemplo*, el deber de contribuir a las cargas económicas de la sociedad mediante el pago de los impuestos justos, es superior al derecho que una persona tiene a disfrutar libremente de su renta. Pero si no llega a cubrir sus necesidades mínimas, su bien particular, la subsistencia, pasa a ser superior al bien de la sociedad. Lo que quiere decir, que el bien común de la sociedad sólo es superior al bien de la persona si respeta su dignidad.

De lo que se sigue que cualquier sociedad debe promocionar ambas clases de bienes, porque se complementan entre sí armónicamente. Pero ¿qué ocurre en caso de conflicto entre ambos? La respuesta es: el *bien común* prevalece sobre los *bienes particulares*, «porque el bien del conjunto favo-

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 48.

rece a cada una de sus partes, y porque la deficiencia de una parte deteriora al todo y, por tanto, a cada uno de los miembros de la sociedad»<sup>29</sup>.

El bien común no consiste en que todas las cosas sean de todos, de tal manera que no sean de nadie, sino en que todo hombre tenga lo que precisa, pudiendo disponer personalmente de ello. Por eso, razona Millán-Puelles, el bien común, lejos de oponerse al bien particular, lo supone y exige.

Höffner explica la diferencia del *bien particular* con el bien común, sirviéndose de la *analogía del organismo*. Efectivamente, los organismos permanecen, mientras que las células perecen y vuelven a ser continuamente renovadas. De modo análogo el bien común de la sociedad sobrevive al continuo cambio del bien particular de los individuos. Es decir, la sociedad supera temporalmente el breve espacio de una vida humana, y se extiende en el pasado y en el futuro, gracias a la *fuerza vital del todo*<sup>30</sup>.

Hay que decir que, si toda sociedad posee un bien común que la configura en cuanto tal, la realización más completa del bien común se verifica en la sociedad política, el Estado, según ya se indicó. Por tanto, éste debe procurar la armonización entre el bien común y los bienes particulares, y en ese intento está la promoción del bien común.

En *resumen*, la tensión entre persona y sociedad, entre bien común y bien particular, se resuelve con la obligación de la persona de contribuir al bien común de la sociedad, la cual está orientada hacia la persona, cuya dignidad y destino son superiores a la sociedad.

### 3. Concepto

La locución *bien común* procede de la lengua latina, *bonum commune*, cuya expresión fue formulada por Tomás de Aquino, no dejando de ella una definición explícita. Tiene varios sinónimos como, por ejemplo, *bien público*, *bien general*, *bien de todos*, *bienestar general*... Y también otros significados que, no siendo sinónimos, se asimilan a la idea de bien común como, por ejemplo, *interés general*, *interés nacional*, y *utilidad pública*.

Es destacable la referencia implícita que hace la Constitución al bien común, con éstas palabras: «**La Nación española, deseando... promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:... Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida**»<sup>31</sup>. Las locuciones *bien*, *progreso*, *digna calidad de vida*, *promover*,... son bien significativas.

<sup>29</sup> CIPRIANI THORNE, J. L. (coordinador): *op. cit.*, p. 183.

<sup>30</sup> Cfr. HÖFFNER, J.: *op. cit.*, p. 44.

<sup>31</sup> Preámbulo CE.

Forman parte del bien común el ordenamiento jurídico y las instituciones que lo garantizan, las instituciones que aseguran la existencia de la sociedad, como el ejército, educación, sanidad, seguridad social, cultura, etc., pero no lo agotan.

El bien común no se puede reducir al bienestar social, ni a un orden social a conservar, o a un equilibrio entre grupos. Tampoco se puede definir con estadísticas de magnitudes macroeconómicas, renta nacional, consumo, catálogo de servicios públicos y privados puestos a disposición de los ciudadanos... Todo esto forma parte del bien común, pero no lo agota. Téngase en cuenta que el bien común de la sociedad consiste, en primer lugar y como punto principal, en la salvaguarda de los *derechos y deberes de la persona humana*.

Como el bien particular está necesariamente relacionado con el bien común, de acuerdo con la naturaleza social de la persona humana, el bien común sólo puede ser *definido* con referencia a la persona humana. Se suele utilizar la fórmula que considera al bien común, como bien de todos los hombres y de todo el hombre, alma y cuerpo. Es decir, el bien común es el bien de la sociedad y de todos sus miembros, no de algunos, ni siquiera de la mayoría, y de cada uno de ellos. Esto es compatible con la atención especial a los más débiles.

En *resumen*, se puede entender por bien común el conjunto de aquellas condiciones, que hacen posible que todos y cada uno de los miembros de la sociedad, lleven una vida conforme a su dignidad de personas humanas<sup>32</sup>, siguiendo las directrices de los principios de solidaridad y de subsidiaridad.

Tres grandes ideas se contienen en la fórmula analítica, las cuales presentan la forma de principios que suelen ser universalmente admitidos: el fundamental, que es el principio de la dignidad de la persona humana, al que están íntimamente ligados los principios de solidaridad y de subsidiaridad, porque éstos asientan su formulación en aquél.

#### 4. Principio de la dignidad de la persona humana

El bien común implica el reconocimiento de la dignidad de la persona humana. Y antes de ver el significado de esa dignidad, se hace necesario recordar qué es la persona humana.

A) La persona humana es un ser que posee instintos, entendimiento y libertad. En efecto, hace falta tener entendimiento para poder obrar con li-

---

<sup>32</sup> Cfr. ARGANDOÑA, A.: *Razones y formas de la solidaridad*, en la obra colectiva *Estudios sobre la Encíclica «Sollicitudo rei socialis»*, Aedos, Unión Editorial, Madrid, 1990, p. 344.

bertad. Para obrar por instinto no hace falta pensar lo que debemos o no debemos hacer. Por eso, la libertad no es posible sin el entendimiento<sup>33</sup>. De aquí que esté tan extendida la fórmula de Boecio: la persona humana es aquella sustancia individual de naturaleza racional.

Por tanto, la persona humana es, por su libertad, un ser *responsable de sí mismo*, que tiene el derecho y el deber de cuidar de sí mismo haciendo cuanto sus fuerzas le permitan. Es éste un atributo inseparable de la dignidad de la persona humana. Si alguien se desentiende de esta responsabilidad, traiciona su condición de hombre. Y si el Estado ignora esa responsabilidad, va contra la naturaleza de las personas a cuyo servicio está<sup>34</sup>.

Entonces, «*ser persona es un rango, una categoría, que no tienen los seres irracionales. Esta prestancia o superioridad del ser humano sobre los que carecen de razón es lo que se llama «dignidad de la persona humana»*»<sup>35</sup>. Se trata de una dignidad con independencia de cómo se comporte cada persona: solamente atiende al hecho de ser una persona humana. Tan persona es la de conducta recta como la de conducta reprochable, aunque el primero sea *mejor persona*. Todo hombre es persona porque así ha sido creado.

B) Se dice que el fundamento último de cualquier sociedad, es la dignidad de la persona humana. Pero ¿qué es la *dignidad*? Cada persona es *digna* porque ha sido creada como tal, y esto se entiende como un bien. De donde se sigue que todas las personas son igualmente *dignas*. Por tanto, *nadie es más que nadie*, como enseña el Profesor Gómez Pérez, quien afirma que: «*En el género humano hay una igualdad completa en cuanto a la dignidad originaria*»<sup>36</sup>.

C) La dignidad de la persona humana es la que determina los contenidos esenciales del bien común. Por eso, esos contenidos dependen del concepto que se tenga de la persona humana: «*Sólo quien sabe lo que es el hombre puede conocer en qué consiste el bien común*»<sup>37</sup>. Existen ideologías con una antropología deficiente que parcializan el contenido del bien común. Son los casos de las diversas formas de *individualismo*, que buscan exclusivamente la satisfacción del interés personal, y de las formas varias de *materialismo*, que buscan exclusivamente los aspectos económicos o materiales.

La tarea del Estado es reconocer, respetar, armonizar, proteger y promover los derechos de la persona humana. Pues bien, la defensa de estos derechos es el bien común.

<sup>33</sup> Sigo a MILLÁN-PUELLES, A.: *Persona humana...*, op. cit., pp. 13 ss.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>36</sup> GÓMEZ PÉREZ, R.: op. cit., p. 57.

<sup>37</sup> Cfr. LÓPEZ, T.: *Los fundamentos de la organización social*, en la obra colectiva *39 Cuestiones doctrinales*, Ed. Gay Bochaca y Ed. Palabra, Madrid, 1991, 2.ª ed., p. 295.

D) Se consideran como *elementos esenciales* del bien común estos tres<sup>38</sup>:

a) El reconocimiento, respeto y protección de las *libertades y derechos de la persona humana*.

b) El *bienestar social* y el *desarrollo* de la sociedad política. Ciertamente corresponde al poder político decidir, en nombre del bien común, la elección de los bienes particulares, para facilitar a cada uno lo que necesita para llevar una vida verdaderamente humana como, por ejemplo: alimento, vestido, salud, trabajo, educación y cultura, información adecuada, derecho de fundar una familia,...

c) La *paz* y la *seguridad* de la sociedad política y de sus miembros, que se procura alcanzar con un orden justo.

\* \* \*

Expuesto el principio de la dignidad de la persona humana, procede explicar los principios de solidaridad y de subsidiaridad, que son una consecuencia de aquel, y que constituyen los dos grandes pilares de un orden social respetuoso con la dignidad de la persona.

## V. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

La palabra *solidaridad* proviene del verbo *solidare*, que significa unir sólidamente, soldar, juntar. Digamos que la solidaridad es la versión moderna del término revolucionario francés de *fraternidad*. La solidaridad ofrece *dos* significados: el sentido de principio, de idea básica, y el sentido de deber.

### 1. Como principio

La solidaridad presupone el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, y del bien común, porque la solidaridad es un camino hacia éste, facilita el bien común. Por eso, forma parte de la definición de bien común. Como dice Höffner, la solidaridad arraiga simultáneamente en la dignidad personal y en la sociabilidad natural del hombre<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Vid. *Catecismo de la Iglesia Católica*, 1907-1909.

<sup>39</sup> Cfr. HÖFFNER, J.: *op. cit.*, pp. 39-41.

A) La solidaridad está elevada a la categoría de principio ordenador de cualquier sociedad, porque lo exige el respeto a la dignidad de la persona humana. Se oponen al principio de solidaridad: las ideologías del individualismo y del colectivismo.

a) El *individualismo* en todas sus formas, está notablemente influido por las ideas de Hobbes, en las que predomina el egoísmo, por lo que niega la solidaridad.

Concibe la sociedad como un mero conglomerado de individuos, obligados a cooperar. La sociedad surge de un *contrato social*, de un pacto entre iguales para la ayuda mutua. Admite el Estado, pero solamente para que garantice una armonía capaz de permitir a cada uno la consecución de sus fines personales<sup>40</sup>.

El individualismo no promueve el *bien común*, sino sólo los bienes individuales. En la sociedad todo está orientado exclusivamente al interés individual. El individuo es siempre egoísta, incluso cuando coopera en las tareas sociales, en las que busca sólo su bien personal.

b) El *colectivismo* en todas sus formas, niega la solidaridad y también la subsidiaridad, como se verá enseguida. No promueve el *bien común* de la sociedad, sino que favorece que la persona humana descargue su deber de solidaridad en el Estado. Y tampoco reconoce el principio de la dignidad de la persona humana.

Representa una mentalidad que tiende a privar a la persona humana de su dignidad, al degradarle a mero objeto de procesos económicos y, por tanto, lleva a descargar al hombre en el Estado del deber de solidaridad, eliminándolo del ámbito de los ciudadanos.

B) El *fundamento* de la solidaridad se halla en las relaciones entre el hombre y la sociedad, que implica una unión de *doble dirección*: de los miembros al conjunto, y de éste a los miembros. Es decir, por un lado, se produce la solidaridad, o sea, la *cooperación* de los individuos al bien común de la sociedad; y por otro lado aparece la *ayuda* de la sociedad a los individuos. Dicho de otro modo: la persona se ordena al bien común porque la sociedad, a su vez, está ordenada a la persona y a su bien.

C) Nuestra Carta Magna ha constitucionalizado, no sólo la solidaridad entre las nacionalidades y regiones de la Nación española, sino también la solidaridad entre todos los españoles, de esta manera. **«La Constitución... reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas»<sup>41</sup>**. Y en otro lugar establece que: **«Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con**

<sup>40</sup> HÖFFNER se refiere al individualismo diciendo que «niega la naturaleza social del hombre y en la sociedad no ve más que una asociación finalista para equilibrar mecánicamente los intereses individuales». *Ibidem*, pp. 39 s.

<sup>41</sup> Art. 2 CE.

**arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles»<sup>42</sup>.**

## 2. Como deber

A) La solidaridad expresa actualmente la idea de que todos los hombres están recíprocamente unidos y obligados, en razón de su idéntico origen y misma naturaleza, para conjuntar esfuerzos orientados a la defensa y promoción del bien común, superando las posiciones partidistas que separan y enfrentan. Esta solidaridad natural no es algo negativo: todos contra todos, sino algo positivo y constructivo: todos con todos y todos para todos<sup>43</sup>.

La solidaridad no es un sentimiento superficial por los males de tantas personas, cercanas o lejanas, sino que es, según una definición reciente, «*la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos*»<sup>44</sup>.

B) Se percibe, por tanto, que su naturaleza es la de un *deber* de la persona humana, perteneciente al ámbito de la justicia social, consistente en contribuir con las demás personas al bien común de la sociedad, también de la sociedad política. Porque resulta claro, que el bien común no es algo que se logra al margen de la colaboración de todos los miembros de la sociedad<sup>45</sup>. En *resumen*, se puede retener, que la solidaridad es el deber de los individuos, aceptado libremente, consistente en la *cooperación* con los demás, para realizar el bien común de la sociedad.

C) Como *ejemplos* de cooperación al bien común de la sociedad y, por tanto, como casos que forman parte del deber de solidaridad, el Profesor Argandoña menciona el *pago de impuestos*, el ejercicio del derecho de *voto*, el *servicio militar* obligatorio, el *respeto de las leyes*, y un largo etcétera<sup>46</sup>.

D) El deber de solidaridad no debe entenderse defectuosamente, en el sentido de que es un deber de carácter extraordinario. En efecto, la solidaridad no exige un altruismo que pretenda un total olvido del bien particular, en aras de una exclusiva preocupación por el bien común. Se dice que: «*Esto sería muy bueno, pero esto no lo exige la solidaridad como vir-*

<sup>42</sup> Art. 156, 1, CE.

<sup>43</sup> Cfr. CORRAL GUERRERO, L.: *Derecho financiero y Derecho natural*, en la obra colectiva *Estudios de Derecho y Hacienda*, Homenaje a César Albiñana García-Quintana, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, vol. I, pp. 430 s.

<sup>44</sup> JUAN PABLO II: *Sollicitudo rei socialis*, 1987, n. 38.

<sup>45</sup> Cfr. LÓPEZ, T.: *op. cit.*, p. 295.

<sup>46</sup> ARGANDOÑA, A.: *op. cit.*, p. 344.

*tud de la cooperación al bien común, y por tanto en la órbita de la justicia»<sup>47</sup>.*

El verdadero entendimiento de la solidaridad está en considerarla como un deber *ordinario*, es decir, lo que exige es que, dentro de la natural preocupación por el bien particular, no se excluya el servicio al bien común. Por eso, el propio ámbito de la práctica de la solidaridad es el de la vida ordinaria.

Por *ejemplo*, el que trabaja con la conciencia de que está contribuyendo al bien de la sociedad; los padres de familia que educan a sus hijos para que sean buenos ciudadanos; el ciudadano que ejercita sus derechos y deberes políticos: están aportando su colaboración al bien común y, por tanto, están cumpliendo el deber de solidaridad<sup>48</sup>. Por tanto, lo correcto es que la persona humana, en la búsqueda legítima del *bien particular*, sirva simultáneamente al *bien común*.

## VI. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

La palabra *subsidiaridad* tiene su origen en el vocablo latino, *subsidiium*, que significó ayuda desde la reserva, o ayuda desde la retaguardia en el lenguaje militar. El término subsidio quiere decir hoy, *ayuda*. Pero la palabra *subsidiaridad* aparece en el Diccionario de la Real Academia Española, con el significado de *tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias*<sup>49</sup>. La participación *subsidiaria* quiere decir que suple a otra principal.

La promoción del bien común debe realizarse de acuerdo con el *principio de subsidiaridad*, según el cual ni el Estado ni ninguna sociedad más amplia deben suplantar la iniciativa y la responsabilidad de las personas y de las entidades intermedias. Lo cual implica que la sociedad será:

- tanto más perfecta cuanto menos impida a las personas la consecución de sus propios fines.
- tanto más valiosa cuanto más descentralice el poder y conceda autonomía de decisión a los poderes menores.
- tanto más eficaz cuanto menos recurra a medidas coactivas y más a las de fomento.

<sup>47</sup> LÓPEZ, T.: *op. cit.*, p. 296.

<sup>48</sup> Cfr. ARGANDOÑA, A.: *op. cit.*, p. 344.

<sup>49</sup> Recientemente aparece esta dicción, pero el vocablo dominante en la bibliografía es el de *subsidiariedad*. Es decir, se suprime ahora la letra *e*. En el Diccionario de la Real Academia Española figuran ambas locuciones como válidas y con el mismo significado.

La intelección del principio de subsidiaridad exige considerar sus *fundamentos*, es decir, aquellas ideas de las que procede.

## 1. Fundamentos

De lo que se ha expuesto cabe deducir que el Estado es un *medio*, que tiene su fin en el servicio a la persona humana en virtud de su dignidad. La más peculiar manifestación de la dignidad personal es la *libertad*, que forma parte indisoluble de aquella, de la misma manera que ocurre con la *sociabilidad*.

En efecto, la libertad y la consiguiente responsabilidad de la persona humana, como sujeto de deberes y derechos que puede ejercer, llevan a que el Estado no deba retener todos los poderes, es decir, toda la actividad relativa al bien común. Sino que los ciudadanos agrupados voluntariamente en comunidades intermedias, y pertenecientes de un modo innato a las sociedades inferiores al Estado, deben realizar las tareas correspondientes a esos diversos grados del bien común, según sus respectivas capacidades. Y cada ciudadano por su parte resolverá libremente sus necesidades particulares, hasta donde sea capaz.

Lo que significa que el Estado no es el único responsable del bien común, pues al ser éste el fin de la sociedad política, constituye también tarea de todos los ciudadanos. Esto es así porque, según razona HÖFFNER: «*Como los individuos y las pequeñas comunidades no son autárquicos, sino que están integrados en estructuras sociales más amplias, no sólo tienen tareas propias, sino también comunitarias y sociales*»<sup>50</sup>.

Por tanto, el principio de subsidiaridad es una consecuencia de una *doble* consideración. Por un lado, la dignidad de la persona humana, que exige respetar la libertad. Y por otro lado, la necesidad de defender y promover el bien común, que exige la intervención del Estado con causa justificada.

De aquí que la comprensión de la subsidiaridad pasa por el *triple* aspecto que presenta: como defensa de la libertad, como intervención justificada del Estado, y como negación del colectivismo.

## 2. Como defensa de la libertad

El principio de subsidiaridad pretende defender el derecho a la libre y responsable iniciativa privada, es decir, quiere que sea respetado el espacio necesario para la libertad de la persona humana y de los grupos sociales intermedios.

---

<sup>50</sup> HÖFFNER, J.: *op. cit.*, pp. 53 s.

Lo anterior se *fundamenta* en el clásico pensamiento de que, quien mejor conoce las necesidades y logra satisfacerlas de modo más adecuado, es precisamente quien está próximo a ellas o quien está cerca del necesitado. Es el caso de los necesitados de asistencia como, por ejemplo, ancianos, enfermos, drogadictos, emigrantes y prófugos. En esta línea de reflexión, ya dejó escrito Dante que el Emperador no debe decidir inmediatamente «*todos los pequeños asuntos de cada ciudad*», pues «*las naciones, reinos y ciudades tienen sus características diversas que han de ser consideradas en leyes especiales*»<sup>51</sup>.

Por tanto, la subsidiaridad implica el reconocimiento de la libertad de *cooperación* de los individuos al bien común, es decir, el movimiento de *abajo hacia arriba*. Recuérdese la *doble dirección* en la unión entre persona y sociedad. En efecto, hay que dejar que cada uno, es decir, el individuo, la familia, la sociedad civil, el Estado, cumpla con la propia función, sin suplantaciones. Por eso dice Gómez Pérez que: «*En realidad, el principio de subsidiaridad no es más que la forma social de la libertad*»<sup>52</sup>.

De ésta libertad forma parte el llamado *derecho de iniciativa económica*, como exigencia de la dignidad de la persona humana, importante no sólo para el individuo en particular, sino además para el bien común, en virtud de la fecunda creatividad del ciudadano<sup>53</sup>.

También forma parte de la libertad el *derecho de participación en la vida política*, que tiene toda persona a tomar parte libre y responsablemente en la construcción de la sociedad, en la gestión pública. Dada la creciente importancia de la actividad política, del ejercicio de este derecho depende la salud de la sociedad política, del Estado<sup>54</sup>.

### 3. Como intervención justificada del Estado

La defensa de la libertad que la subsidiaridad pretende, no significa que esa libertad sea omnipotente. Es decir, no se puede caer en el error del liberalismo, que sostiene que el derecho a la libre y responsable iniciativa privada «*es capaz por sí sola, sin la activa ayuda del Estado, de establecer el orden de la sociedad, e incluso de mantenerse ella a sí misma*»<sup>55</sup>.

Por tanto, la intervención del Estado está *justificada* cuando ayuda a los ciudadanos teniendo en cuenta *dos razones*: el respeto a la dignidad de la persona humana, y la defensa y promoción del bien común. Los *ejemplos* son conocidos: procurar los equilibrios de las magnitudes macroeconómi-

<sup>51</sup> DANTE, en *De Monarchia*, (I, 14), citado por HÖFFNER, J. *op. cit.*, p. 54.

<sup>52</sup> GÓMEZ PÉREZ, R.: *op. cit.*, p. 61.

<sup>53</sup> Cfr. JUAN PABLO II: *Sollicitudo rei socialis*, 1987, n. 15.

<sup>54</sup> *Ibidem*, n. 44.

<sup>55</sup> MILLÁN-PUELLES, A: *Persona humana...*, *op. cit.*, p. 144.

cas, la redistribución de la riqueza, el desarrollo, la Seguridad Social... Que se pueden concretar, por ejemplo, en la corrección de situaciones o tendencias monopolísticas, precios altos, elevada inflación...

Intervención *justificada*, quiere decir que el papel del Estado en la economía responde a la justicia, que es dar a cada uno lo suyo. En efecto, al Estado le corresponde el respeto de la dignidad de la persona y la defensa y promoción del bien común. Sin embargo, el Estado no puede asumir lo que no le corresponde, por ser de la incumbencia de la persona humana o de las agrupaciones sociales intermedias.

En efecto, al Estado le corresponden tareas importantes en el ámbito económico. Por ejemplo, «*procurar eficazmente que el egoísmo de unos no establezca situaciones de injusticia en las que otros no dispongan de lo imprescindible. Pero en todo este campo, tanto en la producción como en la distribución de bienes económicos, debe desempeñar una labor subsidiaria, es decir, respetando la iniciativa de las personas y asociaciones menores en la actividad económica*»<sup>56</sup>.

Entonces, la subsidiaridad supone el reconocimiento de la función subsidiaria de la sociedad política, del Estado, en la *ayuda* a los individuos, es decir, el movimiento de *arriba hacia abajo*. Se recuerda la *doble dirección* de la unión entre el hombre y la sociedad, anteriormente explicada: una, la *cooperación* de los individuos al bien común, y otra, la *ayuda* de la sociedad a los individuos.

Höffner enseña que «*la subsidiariedad significa la intervención complementaria y auxiliar de las estructuras sociales superiores a favor de los individuos y de las pequeñas comunidades*»<sup>57</sup>. A lo que se puede añadir la idea de que el Estado tiene «*la función subsidiaria de hacer posible que los bienes comunes lleguen a los individuos, a las comunidades naturales y a las asociaciones libres que no puedan alcanzarlos por sus solas fuerzas*»<sup>58</sup>. Todo lo cual se fundamenta en que: «*El objeto natural de toda intervención en materia social es prestar ayuda a los miembros de la sociedad, y no el destruirlos ni absorberlos*»<sup>59</sup>.

El principio de subsidiaridad es tenido muy en cuenta en la Unión Europea. Ha sido definido por Altiero Spinelli diciendo que: «*La Unión sólo actúa para alcanzar objetivos que pueden ser realizados en común de una forma más eficiente que si los Estados miembros actuaran separadamente*»<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> LÓPEZ, T.: *op. cit.*, p. 297.

<sup>57</sup> HÖFFNER, J.: *op. cit.*, p. 51.

<sup>58</sup> CIPRIANI THORNE, J. L. (coordinador): *op. cit.*, p. 182.

<sup>59</sup> PÍO XI: *Quadragesimo anno*, 1931, n. 70.

<sup>60</sup> Ésta es la definición del principio de subsidiaridad, que le parece más satisfactoria a CORRAL ANUARBE, P.: «El principio de subsidiariedad y la Unión Monetaria y Económica», en *Cuadernos de Estudios Empresariales*, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, n. 5, 1995, p. 446.

#### 4. Como negación del colectivismo

Este tercer aspecto que presenta la subsidiaridad es una consecuencia de los dos anteriores. Este principio se opone a todas las formas del *colectivismo*. El cual se produce por una intervención injustificada del Estado, es decir, cuando no se cumplen las dos razones que justifican esa intervención, que la hacen justa, a saber: el respeto a la dignidad de la persona humana, y la defensa y promoción del bien común.

La experiencia nos demuestra que la negación del derecho de iniciativa económica, o su limitación en nombre de una pretendida *igualdad* de todos en la sociedad, reduce o, sin más, destruye de hecho el espíritu de iniciativa del ciudadano. En consecuencia surge, no sólo una verdadera igualdad sino una *nivelación descendente*. En lugar de la iniciativa creadora nace la pasividad, la dependencia y la sumisión al aparato burocrático, que pone a todos en una posición de dependencia casi absoluta, similar a la tradicional dependencia del obrero en el sistema capitalista. Esto provoca un sentido de frustración y predispone a la despreocupación de la vida nacional, empujando a muchos a la emigración<sup>61</sup>.

De aquí que la subsidiaridad quiere decir, en el aspecto considerado, que una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias, sino que más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarle a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, porque lo exige el bien común<sup>62</sup>. Es decir, según el principio de subsidiaridad, «*ni el Estado ni sociedad alguna deberán jamás sustituir la iniciativa y la responsabilidad de las personas y de los grupos sociales intermedios en los niveles en los que éstos puedan actuar, ni destruir el espacio necesario para su libertad*»<sup>63</sup>.

Es decir, ese principio hace referencia a la distribución de las competencias, respecto de la *ayuda* de la sociedad a los individuos. O con otras palabras, traza los límites de la intervención del Estado, e intenta armonizar las relaciones entre individuos y sociedad.

Parece que este tercer aspecto ha sido el tenido en cuenta por el *Tratado de Maastricht*, al definir el principio de subsidiaridad de este modo:

**«La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.**

**En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforma al principio de subsidiaridad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de ma-**

<sup>61</sup> JUAN PABLO II: *op. cit.*, *Sollicitudo...*, n. 15.

<sup>62</sup> Cfr. JUAN PABLO II: *Centesimus annus*, 1991, n. 48.

<sup>63</sup> Congregación para la Doctrina de la Fe: *Libertatis conscientia*, 1986, n. 73.

**nera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.**

**Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.»<sup>64</sup>**

---

<sup>64</sup> Art. 3b, Tratado de *Maastricht*, es decir, Tratado de la Unión Europea de 1992, que modificó los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, y el Acta Única Europea, que son sus bases constitucionales.