

Soberanía o Subsidiariedad

Miguel Ayuso Torres

Universidad Pontificia Comillas de Madrid

Abstract: Sovereignty or Subsidiarity

Francesco Gentile, in his inaugural presentation of the Conference of the International Institute for European Studies Antonio Rosmini held in 1998 in Bolzano, clarified the problematic meaning of the title of the meeting: “Europe after sovereignty / Europe nach den Souveränitäten”. Gentile was confident that - through the recently embraced principle of subsidiarity - the way would be opened for a “Europe of the common good”. Subsidiarity and sovereignty would therefore meet face to face if we understand that the logic of subsidiarity must naturally break the reality of sovereignty.

Keywords: Francesco Gentile, Subsidiarity, Sovereignty, Europe.

Sommario: 1. Introducción – 2. La subsidiariedad en el cuadro de la postmodernidad político-jurídica – 3. La soberanía y sus problemas – 4. Conclusión.

1. Introducción

Francisco Gentile, a quien perdimos para nuestras batallas terrenales hace un decenio, tuvo la amabilidad de referirse a una de mis modestas obras en su ponencia inaugural del *Convegno* del Instituto Internacional de Estudios Europeos Antonio Rosmini celebrado el año 1998 en Bolzano. Allí, donde tantas veces nos reunimos con otros añorados colegas que también nos faltan, y con otros queridos que gracias a Dios siguen en la brecha, Francesco Gentile desbrozó el significado problemático del título de la reunión: “L’Europa dopo le sovranità / Europa nach den Souveränitäten”¹.

El plural, significativo, le llevó finalmente a considerar el singular a través del título de un libro mío de 1996, cuya segunda edición, de 1998, había aparecido por esas fechas, y que se titulaba *¿Después del Leviathan?*². Así, ligaba la “Europa de después de las soberanías” con la “Europa de después del Leviathan”. El Estado moderno ocupaba, pues, el puesto central en un panorama en que Gentile confiaba se abriese camino – a través del principio de subsidiariedad recientemente abrazado – una “Europa

¹ Véase en D. Castellano (ed.), *L’Europa dopo le sovranità*, Nápoles, 1999, Edizioni Scientifiche Italiane. El texto de Francesco Gentile, que lleva por título “Introduzione al Convegno”, se encuentra en las páginas 11 a 21.

² M. Ayuso, *¿Después del Leviathan? Sobre el Estado y su signo*, Madrid, 1996, Speiro; Madrid, 1998², Dykinson. Esta segunda edición, que tiene un prólogo de Juan Vallet de Goytisolo, es la que cita Gentile, quien se refiere también al prólogo de Vallet, que califica de “eficacísimo”.

del bien común”³, que yo en cambio veía no sólo lejana sino peor aún que el propio Estado⁴.

Danilo Castellano, director a la sazón del Instituto Rosmini, en el prólogo del volumen que recogió las actas, y sin tomar partido en esta ocasión, señaló que ha habido quien durante el Congreso “ha señalado la necesidad de ir simplemente más allá de la soberanía, bajo cualquier ángulo que se la considere”, quien “ha destacado cómo se encuentra en marcha un proceso que conduce finalmente al final de la pluralidad de soberanías para dejar espacio a una única soberanía que se propone como fuente y norma de un nuevo orden mundial” y quien “ha visto en la caída de la soberanía de los Estados, concebida según el modelo que se llama francés, la ocasión para la vuelta de la soberanía difusa, como la concibe el modelo alemán que tendría su origen en la propia paz de Westfalia”⁵.

Subsidiariedad y soberanía se encontrarían, así, frente a frente, si entendemos que la lógica de la subsidiariedad ha de quebrar naturalmente la realidad de la soberanía. Lo que está por ver es que se pueda imponer en el panorama presente la verdadera subsidiariedad y que sea la soberanía y no las soberanías la que esté herida.

2. La subsidiariedad en el cuadro de la postmodernidad político-jurídica

Lo primero se debe, me parece, a la ambigüedad de la postmodernidad político-jurídica, oscilante entre signos contradictorios⁶. Por ejemplo, la subsidiariedad sólo se puede entender en el seno de la lógica clásica de la politicidad natural del hombre. Si la sociedad es en rigor una sociedad de sociedades, y si la sociedad política no hace sino coronar la sociedad civil⁷, el principio de subsidiariedad garantiza la libertad, consecuencia de la responsabilidad, mientras que el principio de totalidad asegura la

³ Pocos meses antes de la reunión evocada yo había organizado en Córdoba las II Jornadas Hispánicas de Derecho Natural, a las que había asistido Francesco Gentile, donde presentó una ponencia titulada: “El principio de subsidiariedad como reapertura de una pedagogía del derecho natural”, en M. Ayuso (ed.), *El derecho natural hispánico. Actas de las II Jornadas Hispánicas de Derecho Natural*, Córdoba, 2001, CajaSur, págs. 285-296. Lo que ocurre es que nuestro amigo no se refería al principio de subsidiariedad en la doctrina social de la Iglesia, sino en el Tratado de Maastricht. Ya en mi libro me había alejado yo de esos buenos deseos que el maestro patavino formularía con posterioridad, confirmándome más adelante, en castellano tanto como en italiano. Véase M. Ayuso, “Lógica de la subsidiariedad y quiebra de la soberanía”, *Razón Española* (Madrid), núm. 118 (2003), págs. 226-228., y M. Ayuso, “L’ambigua sussidiarietà”, en G.P. Calabrò y P. Helzel (eds.), *La nozione di sussidiarietà tra teoria e prassi*, Rende, 2009, Edizioni Scientifiche Calabresi.

⁴ Tras la introducción de Gentile, la primera ponencia de ese encuentro en Bolzano me correspondió precisamente a mí, así que estuvimos sentados juntos, al lado del presidente Pietro Giuseppe Grasso y el director Danilo Castellano, en la mesa del Castel Mareccio donde se celebró el Congreso. Véase mi ponencia “Del Estado moderno a la Europa del bien común”, en D. Castellano (ed.), *L’Europa dopo le sovranità*, cit., págs. 23-34. Que sigue en todo la línea del libro mío citado generosamente por Gentile.

⁵ D. Castellano (ed.), *L’Europa dopo le sovranità*, cit., págs. 7-8. Recientemente, en cambio, se ha inclinado por una interpretación que creo conforme con la que yo expuse. Véase D. Castellano, “Subsidiariedad, ¿para qué? Naturaleza, fin y problemas de un principio”, *Verbo* (Madrid), núm. 565-566 (2018), págs. 475-492.

⁶ M. Ayuso, “Romanticismo y democracia desde la crisis política contemporánea”, *Verbo* (Madrid), núm. 329-330, 1994, págs. 1041 y sigs.

⁷ Cfr. D. Castellano, “La esencia de la política y el naturalismo político”, *Verbo* (Madrid), núm. 349-350 (1996), págs. 1111 y sigs. Donde insiste en que la comunidad política es una sociedad natural, contemporánea a las sociedades familiar y civil, a las que además no absorbe, sino que es garantía de su existencia ordenada para conseguir su propio fin.

unidad y la autoridad. No hay escisión alguna entre libertad y poder, pues aquella no es la libertad negativa, sino la facultad de elección regulada dentro de un orden por un Poder que no es artificio maléfico sino factor natural de disciplina, en un juego armónico determinado por la pauta del bien común. La lógica moderna, por el contrario, la del contractualismo, no deja hueco alguno para subsidiariedad o bien común. Es la razón de Estado, en su versión fuerte, la que se impone sobre el desagregado social, o es el individualismo, en su versión débil, la que disuelve la ley. Bien público o bien privado que orillan cuidadosamente el bien común⁸.

La mayor parte de los discursos actuales sobre la subsidiariedad se alejan de la lógica clásica, única en la que tiene sentido, para instalarse en cualquiera de las versiones de la moderna y en especial en la segunda, que es propiamente la postmoderna, que hacen aquella ininteligible⁹. Veamos algunos ejemplos.

Así, la mayor parte de las discusiones sobre el federalismo parecen no salir de la lógica de la soberanía. O bien porque opone al Estado “mayor” los Estados “menores”, que pueden resultar más opresivos para los ciudadanos, en cuanto más cercanos, y que de por sí no aseguran descentralización; al tiempo que contribuyen a debilitar viejas naciones que custodian un importante patrimonio moral, por más que muchas veces dilapidado. O bien, porque en una paradoja, se sirven de la subsidiariedad para defender los Estados, tal y como ahora los conocemos, de la supranacionalidad campante. Y es que sólo la organicidad social, pre-estatal y desconocedora de la soberanía, permite una adecuada articulación territorial. En la experiencia jurídica hispánica tenemos la realidad del Fuero, del foralismo, que permitía la autonomía jurídica y política sin merma de la superior unidad. En puridad, el Fuero es una precoz maduración de la experiencia que hoy conocemos como subsidiariedad¹⁰.

Pero tampoco parece que el llamado “retorno” de la sociedad civil aporte resultados mejores. Más bien, es un conjunto de *lobbies* y de grupos de presión los que se adivinan debajo de la retirada del Estado de grandes sectores que nunca debió ocupar. Y en el ámbito económico, el discurso subsidiarista encubre casi siempre la realidad del neoliberalismo¹¹.

Por todo ello, el viejo lema “más sociedad, menos Estado”, que los pensadores tradicionalistas españoles difundieron, que la doctrina social católica acogió y que luego ha pasado incluso a constituir un lugar común, debe ser objeto de matización. Para empezar, desde un ángulo teórico, nunca fue del todo afortunado, pues sociedad y Estado no son opuestos, salvo que los entendamos en sentido hegeliano, sino que el hombre es al tiempo animal social y político, por lo que el despliegue de la politicidad no es separado o ulterior al de la sociabilidad¹².

⁸ D. Castellano, *L'ordine della politica: saggi sul fondamento e sulle forme del politico*, Napoli, 1997, Edizioni Scientifiche Italiane, págs. 43-53. Así como M. Ayuso (ed.), *El bien común. Cuestiones actuales e implicaciones político-jurídicas*, Madrid, 2013, Itinerarios.

⁹ Véase E. Zuleta, “El principio de subsidiariedad en relación con el principio de totalidad: la pauta del bien común”, *Verbo* (Madrid), núm. 199-200 (1981), págs. 1171 y sigs.

¹⁰ Á. d’Ors, “Autonomía de las personas y señorío del territorio”, *Anuario de Derecho Foral* (Pamplona), vol. II (1976-1977), págs. 9 y sigs. Véase, en general, la exposición de F. Elías de Tejada, R. Gamba y F. Puy, *¿Qué es el Carlismo?*, Madrid, 1971, Escelicer, así como el libro de J. A. Sardina Páramo, *El concepto de fuero. Un análisis filosófico de la experiencia jurídica*, Santiago de Compostela, 1979, Universidad de Santiago de Compostela.

¹¹ Cfr. M. Ayuso, *¿Después del Leviathan? Sobre el Estado y su signo*, Madrid, 1996, Speiro.

¹² Puede verse M. Ayuso, *El Estado en su laberinto. Las transformaciones de la política contemporánea*, Barcelona, 2011, Scire, págs. 81 y sigs.

Pero es que, en la situación presente, se añaden otras razones a la crítica. Porque antes significaba que el Estado debía de abstenerse de agredir a una sociedad cristiana que aún ocultaba grandes reservas de vitalidad. Hoy, en cambio, se utiliza para acosar al Estado, con la pretensión de que sea “mínimo”, mientras en realidad se convierte en “débil” sin dejar por ello de ser “graso”¹³. Así pues, el panorama es otro, pues el Estado, pese a su origen y desarrollo, muchas veces custodia la politicidad natural del hombre mejor que el separatismo, el europeísmo (a nivel más amplio el mundialismo, hoy bajo la etiqueta de la globalización), la sinarquía o la gran finanza. De manera que hoy parece mejor receta – que he utilizado en uno de mis libros recién citado – la de recuperación moral y religiosa (para la que es imprescindible el resorte de la confesionalidad del Estado), revitalización social, reorganización política y refundación nacional¹⁴. Que, en su conjunto, constituyen un lema mejor que el superado “más sociedad, menos Estado”.

3. La soberanía y sus problemas

No es posible explicar, por más que someramente, las transformaciones políticas en curso sin que aparezca el término “soberanía”, pues se halla indisolublemente unido a ellas. Y es que la soberanía, entendida filosóficamente, sólo puede contemplarse como un concepto político idóneo para legitimar el ejercicio del poder político a partir de la inmanencia absoluta del poder y por ello dependiente de la libertad negativa. El poder verdaderamente político, en cambio, es la *realeza* y no la *soberanía*¹⁵.

Desde el ángulo léxico, a diferencia de otros términos, como pueblo y nación, la difusión de la “soberanía” se produce en el contexto de la modernidad. De ahí que una cierta referencia lingüística sea necesaria¹⁶. En latín tardío *superanus*, formado a partir del adjetivo *super*, no deja la forma adjetival (“soberano”), ignorando el sustantivo, a diferencia de las lenguas romances. Su sentido primero se encuentra en conexión con el verbo *supero*, que significa “elevarse por encima de”. Desde el ángulo conceptual, en cambio, el término “soberanía” tradujo el latino *summa auctoritas*. Así corrigió Gaspar de Añastro e Isunza al traducir, “enmendándolos católicamente” (*traduttore, traditore*), los libros de la República de Bodino¹⁷. Aunque quizá fuera más preciso haber dicho

¹³ T. Molnar, *Lo Stato debole*, Palermo, 1978, Thule. Puede verse también M. Ayuso, *¿Ocaso o eclipse del Estado? Las transformaciones del derecho público en la era de la globalización*, Madrid, 2005, Marcial Pons.

¹⁴ M. Ayuso, *¿Después del Leviathan?*, cit., *passim*.

¹⁵ D. Castellano, *La verità della politica*, Nápoles, 2002, Edizioni Scientifiche Italiane, págs. 45-67, o *La naturaleza de la política*, Barcelona, 2006, Scire, págs. 19-48. Véase también F. Gentile, “Introduzione al Convegno”, en D. Castellano (ed.), *L'Europa dopo le sovranità*, Nápoles, 1999, Edizioni Scientifiche Italiane, págs. 11-21.

¹⁶ Véase la explicación, sucinta y clara, de G. Golfín, *Souveraineté et désordre politique*, París, 2017, Cerf, págs. 41 y sigs. B. Dumont, “Sur la notion de souveraineté”, *Catholica* (París), núm. 136 (2017), pág. 12, observa en el título una ambigüedad, a saber, la de si la soberanía está del desorden político está ligado a la soberanía o si ésta podría ser una vía para salir del mismo. El autor indica claramente que la primera es la que se corresponde con su pensamiento.

¹⁷ G. de Añastro e Isunza, *Los seis libros de la República, traducidos de la lengua francesa y enmendados catholicamente*, Turín, 1590, Herederos de Bevilacqua. Puede verse la edición de 1992, con estudio preliminar de José Luis Bermejo Cabrero, del Centro de Estudios Constitucionales. Lo detectó entre nosotros, sutilmente, F. Elías de Tejada, *El Franco-Condado hispánico*, Sevilla, 1975² Jurra, quien atribuye las enmiendas al hecho de que “los hispanos no pueden aceptar la noción de soberanía, debiéndola sustituir por la de *suprema auctoritas*, dado que la soberanía es poder ilimitado por encima de

summa potestas. Lo que nos lleva a la distinción entre autoridad y potestad. La autoridad – en la explicación omnicompreensiva de Álvaro d’Ors¹⁸ – es el saber socialmente reconocido, mientras que la potestad (cuya forma suprema en Roma es el *imperium*) es el poder socialmente reconocido. El Estado, en cambio, de quien se predica la soberanía, “ha necesitado, para imponerse, eliminar la distinción y fundir el poder con el saber”.

Desde otro ángulo, específicamente histórico, se ha explicado sucesivamente su distinción en Roma (la autoridad es la superioridad y la potestad el poder), su reinterpretación en la Iglesia por el papa Gelasio (que radica la autoridad en el pontífice y la potestad en el rey) y finalmente su fusión moderna por Bodino¹⁹. La soberanía no tiene nada que ver con la autoridad, que se ordena a hacer crecer las cosas y las personas según su fin intrínseco objetivo, sino sólo con el poder, un poder al servicio de la autonomía de la voluntad que rechaza la mediación racional en su entendimiento clásico²⁰.

Entre las consecuencias más profundas de la concepción bodiniana de la soberanía, de resultas, podemos fijarnos en dos. Es, de un lado, la raíz de la estatalización del derecho al establecer las bases para que el poder político usurpe el derecho al pueblo: “A partir de la recepción de la idea de soberanía se convierte el derecho en el instrumento adecuado para imponer el orden soberano, el orden estatal, al que se subordina una vez creado el mismo poder político titular de la soberanía”²¹. Además, de otro, una vez injertada la idea de soberanía en el Estado no tarda en erigirse Leviathan, con Hobbes, y Demos, con Rousseau²².

Así pues, la soberanía, afirmada por Bodino como “*puissance absolue et perpétuelle d’une République*”, sufrirá sucesivamente diversas metamorfosis. Así, a la soberanía del príncipe seguirá la del Estado, a la del Estado (bajo la vestidura de la nación o del pueblo) y a la del Estado la de los individuos. La autodeterminación, de resultas, irá también variando en su sujeto y su radio de acción. Pero permanecerá, en todo caso, incompatible con el derecho natural y con el reinado de Cristo²³. Si a veces no se ve esta incompatibilidad – ha podido decirse – es porque se relativiza el concepto de soberanía. Pero cuando se contempla en todo su significado no puede dejar de advertirse que reduce toda ley a la expresión de una voluntad, sustrayéndola así a la voluntad de Nuestro Señor Jesucristo, que – además – en sana teología no es una *potentia absoluta* sino *ordinata*²⁴.

los cuerpos sociales, mientras que la *suprema auctoritas* implica que cada cuerpo político, incluidas las potestades del monarca, está encerrado dentro de unos límites hacia abajo” (pág. 228).

¹⁸ El profesor Álvaro d’Ors ha hecho de la misma uno de los ejes de su obra, reconstruido por R. Domingo, *Auctoritas*, Barcelona, 1999, Ariel, con algunas conclusiones que añade por su cuenta. Puede verse también M. Ayuso, “La filosofía jurídica y política de Álvaro d’Ors”, en F. Altuve-Febres (ed.), *Homenaje a Álvaro d’Ors*, Lima, 2001, Dupla, págs. 131-145, y – para asunto más contraído, pero con harta relevancia en lo que nos ocupa – J. F. Segovia, “Schmitt y Álvaro d’Ors. Una inspiración *ad modum recipientis*”, *Fuego y Raya* (Córdoba de Tucumán), núm. 11 (2016), págs. 101-124.

¹⁹ G. Golfín, *op. cit.*, págs. 42 y sigs.

²⁰ D. Catellano, “Galvão de Sousa e la sovranità”, en Ricardo Dip (ed.), *Tradição, Revolução e Pós-Modernidade*, Campinas, 2001, Millenium, pág. 268.

²¹ Véase D. Negro, *Gobierno y Estado*, Madrid, 2002, Marcial Pons, págs. 47 y sigs. Y J. Vallet de Goytisolo, “Los dogmas políticos vigentes”, *Verbo* (Madrid), núm. 421-422 (2004), págs. 58 y sigs.

²² J. Vallet de Goytisolo, “Los dogmas políticos vigentes”, *loc. cit.*, pág. 60 y sigs.

²³ Á. d’Ors, *Ensayos de teoría política*, Pamplona, 1979, EUNSA, págs. 146 y 270.

²⁴ S. Tomás d’Aquino, *S. th.*, I-I, q. 25, arts. 3 y 5. Véase M. L. Lukac de Stier, “*Potentia Dei*: de Tomás de Aquino a Hobbes”, *Intus-Legere* (Viña del Mar), vol. 7, núm. 1 (2013), págs. 43-57. Y, desde

4. Conclusión

En el fondo permanece la oposición que Francesco Gentile formuló netamente en la rúbrica de uno de sus libros mayores: o la inteligencia de la política, donde la subsidiariedad cobra todo su sentido, o la razón de Estado, reino de las soberanías²⁵. La tajante disyunción se da entre la filosofía de la política clásica y la *estadística* moderna, como tituló otra obra posterior en que revisó la primera y que parte de un *scherzo* terminológico, a saber, el que emerge de la anfibología de “estadística”, palabra que viene de *status*, evocando por tanto la técnica estatal, del Estado, aunque también se asocia con el estado de una realidad a través de la descripción de sus variables más significativas²⁶.

el ángulo jurídico, J. Vallet de Goytisolo, *En torno al derecho natural*, Madrid, 1973, Sala Editorial, págs. 18 y 31-32.

²⁵ F. Gentile, *Intelligenza politica e ragion di stato*, Milán, 1984², Giuffrè.

²⁶ Id., *Politica aut/et statistica*, Milán, 2003, Giuffrè.