

# EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL GOBIERNO DE LA IGLESIA\*

---

ANTONIO VIANA

---

## SUMARIO

---

**I • EN TORNO AL CONTENIDO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. II • ALGUNAS APORTACIONES DOCTRINALES EN EL DEBATE POSTERIOR AL SÍNODO DE 1985. III • EL PROBLEMA DE LA RELACIÓN ENTRE SUBSIDIARIEDAD Y DESCENTRALIZACIÓN. IV • ALGUNAS MANIFESTACIONES DE LA SUBSIDIARIEDAD COMO CRITERIO PARA EL GOBIERNO.** La prevalencia de las competencias especiales; el ejercicio del primado y del episcopado; la actividad de la curia romana; los oficios complementarios de la organización pastoral ordinaria; la suplencia en las actividades de gobierno; la defensa y promoción de la libertad personal y asociativa de los fieles.

---

El tema del principio de subsidiariedad tiene mucho que ver con el título de nuestro Simposio. Al menos en una perspectiva general, hablar del gobierno como servicio supone interrogarse por la necesaria armonía entre el ejercicio de la autoridad y las iniciativas individuales u organizadas de las personas en el espacio social.

Es un tema siempre actual en la sociedad civil. Un sociólogo alemán hablaba hace pocos años de un «redescubrimiento» de la subsidiariedad por las ciencias sociales<sup>1</sup>. El proceso político y jurídico de la Unión europea ha provocado también un gran interés por los criterios que ayuden a relacionar convenientemente las instituciones europeas comunes con los Estados, las regiones y los ciudadanos, protegiendo a éstos del peligro burocrático y uniformista.

\* Ponencia leída en el IV Simposio del Instituto Martín de Azpilcueta sobre «La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia», Pamplona, 17-19.IX.1997.

1. Cfr. F. X. KAUFMANN, *El principio de subsidiariedad: punto de vista de un sociólogo de las organizaciones*, en H. LEGRAND-J. MANZANARES-A. GARCÍA Y GARCÍA (Eds.), «Naturaleza y futuro de las Conferencias episcopales. Actas del Coloquio internacional de Salamanca», Salamanca 1988, p. 351.

Paralelamente, teólogos y canonistas han prestado particular atención en los últimos años a la vigencia del principio de subsidiariedad en la vida de la Iglesia, sobre todo después de que el Sínodo extraordinario de 1985 recomendara expresamente un estudio sobre este problema.

Intentaré en primer lugar una aproximación al contenido de la subsidiariedad, sobre la base del magisterio eclesial. Seguiré con unas breves referencias al debate suscitado después del Sínodo de 1985. Finalmente, serán señalados algunos ámbitos del gobierno de la Iglesia en los que se manifiesta de modo más claro la vigencia de la subsidiariedad.

## I. EN TORNO AL CONTENIDO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Han transcurrido ya más de diez años desde que el Sínodo Extraordinario de 1985 promovió un estudio sobre la aplicabilidad del principio de subsidiariedad a la vida de la Iglesia<sup>2</sup>. En realidad, hasta entonces los pronunciamientos magisteriales sobre la materia no presentaban la cuestión aludida como algo en sí mismo problemático. En efecto, tras un detenido estudio sobre aquellos pronunciamientos, el profesor Komonchak señala lo siguiente: «Tres papas han declarado explícitamente (Pío XII y Pablo VI) o implícitamente (Juan XXIII) que el principio de subsidiariedad se aplica dentro de la Iglesia bajo determinadas condiciones. En los debates del Concilio Vaticano II se propuso a menudo su validez, pero nunca se aplicó explícitamente a la Iglesia en ninguno de los documentos conciliares. Se recomendó ampliamente en tres asambleas del Sínodo de los obispos, y en dos de ellas fue formalmente respaldado por una gran mayoría. El principio fue propuesto, aceptado y utilizado en la revisión del Código de Derecho Canónico». Y añade el mismo autor: «En todas estas etapas se señaló frecuen-

2. «Commendatur studium quod consideret utrum principium subsidiaritatis in societate humana vigens, possit in Ecclesia applicari et quonam gradu et sensu talis applicatio fieri possit vel debeat (Cf. Pius XII, AAS 38, 1946, p. 144)»: *Relatio finalis*, II. C. 8. c), en G. CAPRILE, *Il Sinodo dei Vescovi. Seconda Assemblea Generale Straordinaria. 24 novembre - 8 dicembre 1985*, Roma 1986, p. 566.

temente que el principio sólo se puede aplicar de un modo analógico a la Iglesia; pero la cuestión no sólo del *cómo* sino también del *si* se aplica a la Iglesia, únicamente se suscitó en el Sínodo de 1985»<sup>3</sup>.

En efecto, llama la atención que el Sínodo de 1985 quisiera situar el problema de la subsidiariedad en el nivel de los presupuestos eclesiológicos, puesto que los trabajos preparatorios de aquella asamblea no habían identificado esta cuestión como uno de los aspectos centrales del debate. Corecco sostuvo que «probablemente» fue el «debate surgido a propósito de la competencia de la Santa Sede para intervenir en América acerca del problema de la teología de la liberación [lo que] exhortó a estudiar a fondo la cuestión, con el fin de resolver el dilema de la aplicabilidad o no del principio de subsidiariedad en términos rigurosamente teológicos»<sup>4</sup>. Un problema de competencias habría reclamado así un estudio teológico fundamental. Quizás el autor citado se refería a los precedentes remotos del problema, porque, si se analizan los trabajos del Sínodo de 1985, lo que se deduce más bien es que la subsidiariedad fue invocada sobre todo a propósito del ejercicio del gobierno en la Iglesia, casi siempre en el contexto de las relaciones entre la Santa Sede y las Iglesias particulares<sup>5</sup>.

3. J. A. KOMONCHAK, *La subsidiariedad en la Iglesia: estado de la cuestión*, en la obra colectiva citada *supra*, nota 1, p. 399.

4. E. CORECCO, *De la subsidiariedad a la comunión*, en «Communio», ed. esp., 17 (1995), p. 352.

5. En los cuestionarios y resúmenes preparatorios del Sínodo de 1985 no se hacían referencias explícitas al principio de subsidiariedad, ni siquiera con ocasión de las posibles cuestiones eclesiológicas de que podría ocuparse el Sínodo (vid. G. CAPRILE, *Il Sinodo dei Vescovi*, cit., pp. 8, 15 y 476). Sin embargo, ya en el VI Simposio de Obispos europeos, celebrado en Roma del 7 al 11 de octubre de 1985 y que trató sobre la evangelización del continente, el grupo anglófono sostuvo que en el Sínodo extraordinario convocado para aquel mismo año debería darse «una aceptación generosa del principio de subsidiariedad», aconsejada por la visión de la Iglesia en cuanto comunión (*Ibid.*, pp. 40-41).

Una vez convocado el Sínodo extraordinario, en las intervenciones orales de algunos obispos fue invocado el principio de subsidiariedad, casi siempre para reclamar una mayor descentralización y espacios de autonomía para las Iglesias particulares (cfr. *ibid.*, pp. 124, 136, 168, 184, 201 y 204). La única intervención oral crítica fue la del Card. Castillo Lara, que mostró su sorpresa ante tales referencias a la subsidiariedad, considerando sobre todo que el CIC de 1983 había ya definido claramente las diversas competencias (cfr. *ibid.*, pp. 221 y 392). Entre las observaciones escritas fue la de Mons. Lorscheiter la que trató con más detalle de la subsidiariedad en la Iglesia, a partir de la idea de que las Iglesias particulares realizan la Iglesia universal (cfr. *ibid.*, pp. 299 ss.).

Hay otra cuestión que merece ser advertida: en la preocupación del Sínodo de 1985 por la subsidiariedad se han querido oír los ecos de las advertencias de Pío XII, en el sentido de que la aplicación de aquel principio no debería perjudicar la estructura jerárquica de la Iglesia: «senza pregiudizio della sua struttura gerarchica», expresión contenida en el discurso al que se remite expresamente la *Relatio finalis* del Sínodo<sup>6</sup>. Con todo, aunque quepa el riesgo de interpre-

Tras las intervenciones orales y escritas en las sesiones plenarias, el Card. Daneels, que actuaba en el Sínodo como relator, mencionó ya explícitamente en la *Relatio post disceptationem* la cuestión del principio de subsidiariedad, dentro de un apartado dedicado a la ecle-siología de comunión: «Communio, lato sensu sumpta, est realitas fundamentalis anthropologica. Homo enim a Deo ut ens sociale creatus est, et homines nostrae aetatis saepe in structuris anonymis viventes profundum desiderium verae communionis sentiunt. Pro hac comunione humana vel, ut strictius dicitur, pro hac communitate vel societate humana, viget inter alia principium subsidiaritatis. Quaestio est an hoc principium etiam in Ecclesia, quatenus realitas humana est, valeat. Quia communio ecclesialis, sensu stricto et sensus theologico sumpta, sacramentaliter fundata est» (*ibid.*, p. 542).

Durante el trabajo en comisiones o *circuli minores* se manifestaron algunas reacciones frente a la invocación del principio de subsidiariedad. Así, para el grupo francés «la apelación generalizada e indiferenciada al principio de subsidiariedad parece ser una pista falsa», puesto que en cuanto principio antropológico no se aplicaría a la realidad sacramental de la Iglesia (*ibid.*, p. 341. Aquí se informa de que sostenían esta opinión los cardenales Lustiger y Hamer, entre otros). El grupo alemán sostuvo la necesidad de investigar el alcance del principio de subsidiariedad, sobre todo en el marco de la relación entre el papa y los obispos (cfr. *ibid.*, p. 350). También el grupo latino sostuvo la necesidad de definir mejor el principio, aun reconociendo su validez para la vida de la Iglesia. Concretamente, habría que evitar los riesgos de comprender unilateralmente la afirmación de que la Iglesia católica existe en y a partir de las Iglesias particulares. Así, resultaría incorrecto afirmar que el papa únicamente puede intervenir en la vida de las Iglesias particulares o de las conferencias episcopales en el caso de alguna trasgresión y no bastaran los medios ordinarios para poner remedio, ya que la *communio ecclesiarum* se reduciría entonces de hecho a una «simple adición o federación, en la que correspondería al Romano Pontífice una cierta función subsidiaria, semejante a la de un presidente, con derecho a intervenir en las circunstancias extraordinarias, pero no en la vida cotidiana de las Iglesias particulares. Según esta teoría la Iglesia universal no posee consistencia alguna» (*ibid.*, p. 365). Finalmente, uno de los grupos anglófonos se manifestó dividido acerca del método de aplicación del principio de subsidiariedad a la Iglesia (cfr. *ibid.*, p. 376).

El texto definitivamente aprobado de la *Relatio finalis* ha sido citado *supra*, nota 2.

6. En efecto, el texto de Pío XII al que se remite expresamente la *Relatio finalis* del Sínodo de 1985 (cfr. *supra*, nota 1) corresponde a un discurso del pontífice a los cardenales fechado el 20 de noviembre de 1946. El texto dice así: «(...) Così la Chiesa: essa agisce nel più intimo dell'uomo nella sua dignità personale di creatura libera, nella sua dignità infinitamente più alta di figlio di Dio. Questo uomo la Chiesa forma ed educa, perchè egli solo, completo nell'armonia della sua vita naturale e soprannaturale, nell'ordinato sviluppo dei suoi istinti e delle sue inclinazioni, delle sue ricche qualità e delle sue svariate attitudini, è al tempo stesso l'origine e lo scopo della vita sociale, e con ciò anche il principio del suo equilibrio. Ecco perchè l' Apostolo delle Genti, parlando dei cristiani, proclama che essi non sono più come "bambini vacillanti" (Eph. 4,14), dall'andatura incerta in mezzo alla società

tarlo más bien como una advertencia, el juicio de Pío XII es claramente afirmativo del valor de la subsidiariedad en la vida de la Iglesia<sup>7</sup>.

Más preocupado por el problema se manifestó, en cambio, Pablo VI cuando, aun admitiendo el valor de la subsidiariedad, ponía en guardia frente al peligro de entenderla como un pluralismo opuesto a la unidad en la fe, la ley moral, los sacramentos, la liturgia y la disciplina canónica<sup>8</sup>.

Estas preocupaciones no eran las del momento en que Pío XI mencionó por primera vez en el magisterio social reciente y de forma explícita el principio de subsidiariedad en 1931. El contexto de la encíclica *Quadragesimo Anno* no era estrictamente intraeclesial, ya que lo que allí se planteaba era la respuesta que desde la doctrina social católica habría de darse a los excesos o carencias del liberalismo individualista y del colectivismo. Recordemos que el

umana. Il Nostro Predecessore di f. m. Pio XI, nella sua Enciclica sull'ordine sociale "*Quadragesimo anno*", traeva da questo stesso pensiero una conclusione pratica, allorchè enunciava un principio di generale valore, vale a dire: ciò che gli uomini singoli posson fare da sè e con le proprie forze, non deve essere loro tolto e rimesso a la comunità; principio che vale egualmente per le comunità minori e di ordine inferiore di fronte alle maggiori e più alte. Poichè —così proseguiva il sapiente Pontefice— ogni attività sociale è per natura sua sussidiaria; essa deve servire di sostegno per i membri del corpo sociale, e non mai distruggerli e assorbirli. Parole veramente luminose, che valgono per la vita sociale in tutti i suoi gradi, ed anche per la vita della Chiesa, senza pregiudizio della sua struttura gerarchica»: AAS, 38 (1946), pp. 144 y 145.

7. Véase en este sentido el detenido estudio del profesor Komonchak sobre el pensamiento de Pío XII, que le lleva a afirmar: «leída en su contexto, por tanto, la aplicación del principio de subsidiariedad dentro de la Iglesia es una parte integral del argumento del papa»: J. A. KOMONCHAK, *La subsidiariedad*, cit., p. 376 (especialmente, pp. 372-379). Huizing va todavía más allá cuando dice que la frase de Pío XII «senza pregiudizio della sua struttura gerarchica» no debe entenderse como limitación, sino como afirmación de que la subsidiariedad no perjudica la estructura jerárquica de la Iglesia: P. HUIZING, *Subsidiariedad*, en «*Concilium*», 206-208 (1986), p. 457.

8. En su discurso al Sínodo de los obispos, el 27-IX-1969: «Itemque animo promptissimo sumus ad omnia legitima optata, quae patefiant, ut locorum Ecclesiis pleniorum in modum concedantur ac probentur propriae notae peculiariaeque necessitates et postulata, bene apteque in rem deducto principio illo "subsidiariorum", uti aiunt: quod sane principium postulat procul dubio ut cogitatione et re penitus usque intellegatur atque illustretur, Nosque idem in sua praecipua significatione prorsus admittimus. Attamen haudquaquam fieri potest, ut hoc principium cum quadam illius "pluralismi" postulatione confundatur, qui Fidem, morum legem et primarias Sacramentorum, necnon liturgiae et canonicae disciplinae formas laedat, eo potissimum spectantes ut necessaria unitas in universa Ecclesia servetur»: AAS, 61 (1969), pp. 728 y 729.

Papa quiso hacer oír su voz en el periodo intermedio entre las dos guerras europeas. Al norte imperaba el totalitarismo marxista-leninista; al sur, el corporativismo fascista. Por otra parte, existía ya en aquel tiempo un cuerpo de doctrina social sobre la subsidiariedad, forjado especialmente en el seno del catolicismo alemán, con nombres como Wilhelm Ketteler, obispo de Mainz († 1877), Heinrich Pesch († 1926) y sobre todo Gustav Gundlach († 1963), que inspiraría directamente el contenido de la *Quadragesimo Anno*<sup>9</sup>.

Pues bien, en el contexto descrito Pío XI subrayaba la especialísima importancia del principio de subsidiariedad, propio de la filosofía social:

«Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las circunstancias, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas hoy son posibles sólo a las grandes, sigue, no obstante, firme e inmutable en la filosofía social aquel principio importantísimo (*gravissimum illud principium*): así como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo y trabajo, tampoco es justo, pues constituye un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores lo que ellas pueden hacer y proporcionar para 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 nunca destruirlos ni 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 logrará realizar más libre, firme y eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, pues sólo él puede realizar: dirigiendo, vigilando, urgiendo y corrigiendo, según el caso requiera y la necesidad exija. Por tanto, tengan muy presente quienes gobiernan que, mientras más vigorosamente reine, mantenido este principio de función “subsidiaria”, el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad,

9. Cfr. J. A. KOMONCHAK, *La subsidiariedad*, cit., pp. 369 y 377.

sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación»<sup>10</sup>.

A partir de esta doctrina, reafirmada en documentos magisteriales posteriores<sup>11</sup>, cabe describir el contenido de la subsidiariedad diciendo que lo que puede ser realizado con el esfuerzo y propia iniciativa de los hombres singulares, no debe ser asumido por la comunidad, y lo mismo debe evitarse a propósito de la actividad de comunidades inferiores en relación con el grupo superior del que forman

10. «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 immotumque 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 altiore societatem avocare iniuria est simulque grave damnum ac recti ordinis perturbatio; cum socialis quaevis opera vi naturae sua subsidium afferre membrum corporis socialis debeat, numquam vero eadem destruere et absorbere. Minoris igitur momenti negotia et curas, quibus alioquin maxime distineretur, inferioribus coetibus expedienda permittat suprema rei publicae auctoritas 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 feliciorum laetiorumque rei publicae statum»: Pío XI, Litt. enc. *Quadragesimo anno*, 15-V-1931, en AAS, 23 (1931), p. 203.

11. Además de las referencias a Pío XII y Pablo VI contenidas *supra*, en las notas 6 y 8, cabe mencionar la doctrina de Juan XXIII sobre la subsidiariedad, contenida en las encíclicas *Mater et Magistra* (1961) y *Pacem in terris* (1963) (vid. respectivamente, AAS, 53, 1961, p. 414 y AAS, 55, 1963, p. 294), aunque no se refieran específicamente a la vida de la Iglesia. Por su parte, el Concilio Vaticano II tampoco aplicó explícitamente el principio de subsidiariedad a la vida de la Iglesia, aunque lo mencionara formalmente en tres ocasiones: GS, n. 86 (sobre la cooperación internacional de los pueblos al desarrollo económico) y GE, nn. 3 y 6 (deberes del Estado y de la sociedad civil en el ámbito educativo). Por lo que se refiere a las enseñanzas de Juan Pablo II, cabe destacar la alusión contenida en el discurso de 28-VI-1986 a la curia romana, en el que el papa se refería a la subsidiariedad en la Iglesia como «una questione sottile, che prende origine da problemi di natura sociale, non ecclesiale (...). Il Concilio e, successivamente, il Codice, pur evitando di utilizzare il termine "sussidiarietà" hanno incoraggiato la partecipazione e la comunione tra gli organismi della Chiesa. Come si vede, non è soltanto una questione di terminologia, ma anche di concetti. Per questo il Sinodo [de 1985] ne ha auspicato l'ulteriore approfondimento mediante un apposito studio» (AAS, 79, 1987, pp. 198-199). Con todo, según se deduce de la documentada tesis doctoral de M. A. GONZÁLEZ DIESTRO, *El gobierno de la Iglesia en el magisterio de Juan Pablo II*, Pamplona 1997, *pro manuscripto*, no puede decirse que la invocación expresa del principio de subsidiariedad forme parte de la doctrina de Juan Pablo II sobre el gobierno de la Iglesia. Finalmente, por lo que se refiere a la subsidiariedad invocada en los Sínodos de 1967, 1969 y 1974, vid. J. A. KOMONCHACK, *La subsidiariedad*, cit., pp. 384-391.

parte. La misión del cuerpo social es ayudar a sus miembros (*subsidiium afferre*), nunca destruir o absorber sus iniciativas y actividades. En este sentido se suele resumir el alcance de la subsidiariedad como principio inspirador de las relaciones sociales en un doble aspecto: negativo y positivo. Desde el punto de vista negativo, el bien común reclama la moderación de la competencia de los poderes públicos para que no impidan ni sustituyan la autonomía de los ciudadanos, familias y formaciones sociales menores en aquellas actividades que pueden realizar por sí mismos. Positivamente, la autoridad superior debe tutelar, ayudar y en su caso suplir a las personas y grupos menores en los ámbitos que éstos no alcancen.

El primer aspecto reclamaría el reconocimiento de los derechos y espacios de libertad de los ciudadanos; el segundo, su promoción, tutela y coordinación para el bien común. Ambos aspectos de diversidad y unidad, libertad y solidaridad, son necesarios para que las personas puedan realizar los valores radicados en su naturaleza creada por Dios<sup>12</sup>, para que la persona sea realmente el centro de la vida social: *Etenim principium, subiectum et finis omnium institutorum socialium est et esse debet persona humana*, proclamaría la const. *Gaudium et Spes* en su n. 25.

De este modo el principio de subsidiariedad manifestaría una dimensión antropológica con validez universal<sup>13</sup>, aplicable a la vida de cualquier sociedad, a las relaciones entre individuos y comunidades, y entre comunidades menores y mayores, no necesariamente dependiente de las diferencias específicas entre las sociedades, ni de la organización democrática del poder como consecuencia de la soberanía popular. Conviene tener en cuenta este último matiz, ya que, frente a lo que se ha insinuado en ocasiones<sup>14</sup>, no existe relación necesaria entre democracia participativa y subsidiariedad. La subsi-

12. Cfr. J. N. SCHASCHING, *Das Subsidiaritätsprinzip in der Soziallehre der Kirche*, en «Gregorianum», 69 (1988), p. 425.

13. Cfr. W. KASPER, *Der Geheimnischarakter hebt den Sozialcharakter nicht auf. Zur Geltung des Subsidiaritätsprinzips in der Kirche*, en «Herder-Korrespondenz», 41 (1987), p. 234; W. BERTRAMS, *De principio subsidiaritatis in iure canonico*, en «Periodica», 46 (1957), p. 16.

14. Cfr. J. BEYER, *Principe de subsidiarité ou «juste autonomie» dans l'Église*, en «Nouvelle Revue Théologique», 108 (1986), p. 822; ID., *Le principe de subsidiarité: son application en Église*, en «Gregorianum», 69 (1988), pp. 440 y 447.

diariedad presupone más bien un orden jerárquico, una división vertical de la competencia en una misma estructura social, con relaciones de la parte con el todo, y por eso tal principio se reconoce con más facilidad allí donde existe una jerarquía de instancias y competencias; en cambio, es más difícil su aplicación en los supuestos de relaciones sociales heterogéneas y, por así decirlo, horizontales<sup>15</sup>.

En definitiva, el principio de subsidiariedad debe aplicarse a la vida de cualquier sociedad; reclama una adecuada distribución de competencias; plantea a los gobernantes un modo de ejercer el poder que sea respetuoso con la primacía de la persona en la vida social; pide a los individuos y a los grupos la correspondiente responsabilidad en el ejercicio de los derechos, obligaciones y espacios de libertad reconocidos; y no se limita a un simple *laissez-faire*, porque el bien común incluye necesariamente las actividades de dirección, promoción y ayuda que corresponden a los gobernantes, en mayor o menor medida según las circunstancias históricas<sup>16</sup>.

## II. ALGUNAS APORTACIONES DOCTRINALES EN EL DEBATE POSTERIOR AL SÍNODO DE 1985

Después de la invitación del Sínodo de 1985 se han publicado, como cabía esperar, diversos estudios sobre la subsidiariedad. Y como cabía esperar también, las opiniones sobre la aplicabilidad del principio a la vida de la Iglesia son diversas. (Diría, con todo, que la opinión afirmativa cuenta con más defensores que su contraria).

A modo de resumen se puede decir que el debate se centra en dos grandes grupos de cuestiones<sup>17</sup>. En primer lugar, el problema de

15. Cfr. O. V. NELL-BREUNING, *Subsidiariedad*, en «Sacramentum mundi», VI, trad. esp., Barcelona 1976, col. 478; F. X. KAUFMANN, *El principio de subsidiariedad*, cit., pp. 343 y 353.

16. Vid. J. L. GUTIÉRREZ, *El principio de subsidiariedad y la igualdad radical de los fieles*, en «Ius Canonicum», XI (1971), pp. 418-420.

17. Para el *status quaestionis* —que por mi parte se limita a algunos aspectos del debate postsinodal— cfr., sobre todo, el excelente estudio de J. A. KOMONCHAK, ya citado, y la monografía de A. LEYS, *Ecclesiological impacts of the principle of subsidiarity*, Kok Kampen 1995, con amplia bibliografía. Por su parte, la monografía de P.-S. FREILING, *Das Subsidiaritätsprinzip im kirchlichen Recht*, Essen 1995, no presenta tanto un *status quaestionis*, cuanto un análisis de la subsidiariedad como principio ordenador (*Ordnungsprinzip*) de la sociedad

los presupuestos teóricos de la subsidiariedad, y después, el problema de su aplicación en diversos ámbitos de la vida de la Iglesia. Me parece que el debate es primordialmente eclesiológico, aunque no dejan de suscitarse diversas cuestiones canónicas. De este modo intervienen en él teólogos y canonistas.

En el orden de los presupuestos eclesiológicos de la subsidiariedad las posturas negativas presentan diversos matices. Ante todo se recuerda frecuentemente que se trata de un criterio procedente de la filosofía social y no propiamente eclesiológico. En esta línea se ha planteado una cierta conexión del principio de subsidiariedad con el modelo eclesiológico de la «sociedad perfecta», que era el predominante en la época de los documentos ya citados de Pío XI y Pío XII. Según este planteamiento, cuando se considera la dimensión eclesiológica de la subsidiariedad, no debería olvidarse que el contexto teológico ha cambiado, de manera que «el carácter social de la Iglesia nace del sustrato humano inherente al Pueblo de Dios, pero es una sociabilidad originariamente propia, que tiene su principio formal en la “communio” sobrenatural, y no en la relación social natural existente entre los fieles»<sup>18</sup>. En otras palabras, la eclesiología justificadora de la subsidiariedad debería dejar su sitio a la eclesiología de comunión.

Sin embargo, la pretendida conexión necesaria de la subsidiariedad con la conceptualización de la Iglesia como sociedad perfecta no parece ser suficientemente sólida, ni probada. De lo contrario no se podría explicar por qué el valor eclesiológico del principio de subsidiariedad es defendido por teólogos que argumentan precisamente a partir de la teología de la *communio*. A veces se tiene la impresión de que se confunde la doctrina de los tratadistas del *Ius Publicum Ecclesiasticum* del siglo XIX, ciertamente ya superada, con toda conceptualización de la Iglesia como sociedad. ¿No será más bien que se tachan polémicamente de juristas las que en realidad son argumentaciones inspiradas en la dimensión societaria del Pueblo de

humana y de la Iglesia. Recuerda este último autor que en la terminología jurídica general la subsidiariedad no es una norma con contenido material, sino un principio que inspira todo el ordenamiento jurídico y los diversos sectores del derecho (cfr. pp. 4-6).

18. E. CORECCO, *De la subsidiariedad*, cit., p. 353 (vid. toda su argumentación en pp. 351-353, especialmente).

Dios? Y, a propósito de esa pretendida contraposición entre subsidiariedad y eclesiología de comunión, cabría preguntarse si no es más bien la *communio* la que incluye precisamente los aspectos de unidad y diversidad, libertad y solidaridad, tan característicos del principio subsidiario.

Siguiendo con las opiniones negativas sobre la aplicabilidad del principio, el card. Hamer sostuvo la inutilidad de acudir a la doctrina sobre la subsidiariedad. Bastaría referirse a la eclesiología del Concilio Vaticano II; concretamente a los lugares en los que se reconoce la potestad de los obispos en sus Iglesias particulares (LG 27), y la doctrina sobre la Iglesia particular y sus relaciones con la Iglesia universal (LG 23, CD 11). De lo contrario, consideraba Hamer, la aplicación a la Iglesia del principio filosófico-social de la subsidiariedad comportaría el riesgo de reducir la función de la Iglesia universal a un papel meramente subsidiario de las Iglesias particulares<sup>19</sup>. En esta misma línea Corecco consideraba teológicamente insostenible la afirmación de que la Iglesia universal es subsidiaria de la particular, como parece deducirse de algunas opiniones, ya que, «en la medida en que se atribuye a la Iglesia universal y a la Iglesia particular una existencia material propia y distinta, aumentan las dificultades de comprensión del misterio, y se genera una dinámica de alteridad entre ambas Iglesias, estableciendo una relación de competencia mutua, no sólo en un sentido histórico sino también estructural». Y añadía el mismo autor: «La Iglesia universal y la Iglesia particular deben mirarse y comprenderse sólo como dos dimensiones formales distintas de la única Iglesia de Cristo. Cristo no fundó prioritariamente ni la Iglesia universal ni la particular, sino una única Iglesia, a la que pertenecen intrínsecamente las dimensiones de particularidad y de universalidad»<sup>20</sup>.

Añadiría por mi parte una precisión complementaria: una cosa es decir que la Iglesia universal es subsidiaria de la particular y

19. La opinión del card. Hamer fue desarrollada en el discurso que pronunció el 21-XI-1985, ante la plenaria del colegio cardenalicio. No he podido leer personalmente el texto de su intervención, que, según mis noticias, no fue publicado. Cito a partir de las referencias que ofrecen J. A. KOMONCHAK, *La subsidiariedad*, cit., p. 393, y J. BEYER, *Le principe*, cit., pp. 453 ss.

20. E. CORECCO, *De la subsidiariedad*, cit., pp. 358 y 359.

otra que el ejercicio de la potestad del papa y de otros oficios centrales sea subsidiaria del ejercicio de la potestad de los obispos. La primera es una afirmación que teológicamente no puede justificarse, por las razones ya señaladas por Corecco. En cambio, la segunda afirmación no presenta, a mi juicio, inconvenientes de orden eclesiológico ni canónico para que pueda ser aceptada, ya que se formula en un plano distinto: el del *ejercicio* de potestades que pueden ser concurrentes y que reclaman por ello un orden práctico de prioridades, que es precisamente lo que supone el principio de subsidiariedad. Más adelante volveré sobre esta cuestión.

Por su parte, los defensores de la aplicación del principio de subsidiariedad a la vida de la Iglesia argumentan principalmente sobre la base de la analogía (no identidad) entre la socialidad civil y la eclesial, subrayando la dimensión antropológica de la subsidiariedad en cuanto afirmación de la primacía de la persona en el orden social. La Iglesia tiene una dimensión externa, visible y está «constituida y ordenada en este mundo como sociedad (...) gobernada por el sucesor de Pedro y por los obispos en comunión con él» (LG 8 c); es, en definitiva, una «sociedad jerárquicamente ordenada» (LG 20 a). El Concilio Vaticano II, invocando la analogía con el misterio del Verbo encarnado, recuerda que «la sociedad provista de órganos jerárquicos y el Cuerpo místico de Cristo, la asamblea visible y la comunidad espiritual, la Iglesia terrestre y la Iglesia enriquecida con los bienes celestiales, no deben ser consideradas como dos cosas distintas, sino que forman una realidad compleja que está integrada por un elemento humano y otro divino» (LG 8 a).

Se puede recordar aquí el pensamiento de Javier Hervada, que, en un contexto general, sin referirse específicamente a la subsidiariedad, afirma que la Iglesia como institución es parangonable al modelo societario en cuanto forma cultural humana, sin que por ello se identifique con esa forma cultural. Por sociedad se entiende, según el pensamiento del ilustre autor, no ya la noción genérica de grupo unificado y estructurado por fuerzas e intereses comunes, sino, de modo más restringido, un «grupo social unitario y orgánicamente constituido que aparece como una entidad con existencia propia,

con fines y bienes atribuidos a esa entidad»<sup>21</sup>. La sociedad eclesial es más que una simple unión de personas: «No se trata, en efecto, de un conjunto de personas que se unen ellas mismas para conseguir unos fines elegidos por sí. Se trata, más bien, de que los fieles, por voluntad fundacional de Cristo, *quedan unidos* en virtud de su inserción en una estructura institucional, que asume aquel complejo de factores unitarios y generales del Pueblo de Dios»<sup>22</sup>.

Sobraría decir que esta afirmación de la Iglesia como sociedad no puede agotar la totalidad de su misterio; ni siquiera conceptúa «todo lo que es en cuanto Pueblo de Dios con una realidad histórica y social externa»<sup>23</sup>. Tiene razón Komonchak cuando dice: «Mi propio punto de vista es que no se avanza mucho sustituyendo las diversas formas de reduccionismo sociológico por un reduccionismo teológico que considera a la Iglesia tan singular y trascendente que sólo se la puede describir con un lenguaje teológico»<sup>24</sup>.

En definitiva, esta dimensión societaria de la Iglesia es la que podría justificar la aplicación analógica del principio de subsidiariedad, originariamente «pensado» para la sociedad secular.

Pasando al plano de las aplicaciones prácticas del principio de subsidiariedad en la Iglesia, se pueden mencionar dos grandes ámbitos de incidencia. En primer lugar, el derecho de la persona. En este ámbito la subsidiariedad se invoca a propósito de la libertad e iniciativa de los fieles en la vida social de la Iglesia, del reconocimiento y promoción de sus derechos respecto de la autoridad eclesial y los demás fieles.

Pero es quizá más frecuente en la literatura científica la valoración de la subsidiariedad en el ámbito jurisdiccional; es decir, a propósito del ejercicio del gobierno y de la potestad de jurisdicción

21. J. HERVADA, *Elementos de Derecho Constitucional canónico*, Pamplona 1987, p. 170. Sigue diciendo el autor que «la sociedad así entendida es una unidad organizada que consta de cuatro elementos: 1º) los miembros; 2º) el vínculo de unión o complejo de nexos por los cuales la pluralidad de miembros se reduce a una unidad organizada; 3º) los fines comunes; y 4º) los bienes comunes. Fines y bienes comunes —repetimos— entendidos como atribución de la unidad organizada»: *ibid.*, p. 170.

22. *Ibid.*, p. 171.

23. *Ibid.*, p. 171.

24. J. A. KOMONCHAK, *La subsidiariedad*, cit., p. 414.

en la Iglesia: la subsidiariedad informaría así las relaciones entre la potestad pontificia y la episcopal, entre la Santa Sede y las diócesis y conferencias episcopales, entre las conferencias episcopales y las diócesis, entre las diócesis y las parroquias. La novedad del planteamiento frente a la presentación jurídica clásica del principio de subsidiariedad radica en que se está invocando dentro de la organización pública, es decir, entre entes o instituciones que integran la Iglesia considerada como institución<sup>25</sup>. De este modo, la subsidiariedad acaba por ser comprendida como un principio de organización que viene a confundirse con la descentralización, ya que lo que se pide es que el ente inferior sea reconocido y respetado en el ejercicio de sus competencias por la autoridad superior, sea ésta el romano pontífice, la curia romana, la conferencia episcopal o el propio obispo diocesano.

En esta práctica identificación entre subsidiariedad y descentralización ha influido especialmente —al menos por lo que se refiere a la doctrina canónica— uno de los principios directivos (el n. 5) de la reforma del CIC de 1917 que fueron aprobados por el Sínodo de los Obispos en 1967. En él se empleaban, casi se intercambiaban, los conceptos de subsidiariedad, autonomía y descentralización. Y todavía en el resumen de aquel principio que se recoge en el Prefacio al CIC de 1983 se dice que el principio de subsidiariedad tiene vigencia en la Iglesia y está particularmente relacionado con el reconocimiento del poder episcopal de gobierno, que es de derecho divino:

«Con este principio, a la vez que se respeta la unidad legislativa y el derecho universal y general, se defiende la oportunidad e incluso la exigencia de velar para que, de modo especial, resulten útiles cada una de las organizaciones instituidas, a través de sus derechos particulares y de una saludable autonomía del poder ejecutivo particular que se les ha reconocido. Fundado, pues, en este mismo principio [de subsidiariedad], el nuevo Código debe conceder a los derechos particulares o a la potestad ejecutiva aquello que no resulte necesario para la unidad de la disciplina eclesiástica universal, de

25. Cfr. P.-S. FREILING, *Das Subsidiaritätsprinzip*, cit., pp. 163 ss.

suerte que se dé paso a razonables “descentralizaciones”, como se dice, cuando no haya riesgo de disgregación o de constitución de Iglesias nacionales»<sup>26</sup>.

Esta equivalencia entre subsidiariedad y descentralización comporta el riesgo de que prevalezca el aspecto negativo de aquel principio (no intervención por la autoridad superior en la esfera de competencia del ente subordinado) frente a su dimensión positiva (la ayuda que puede prestar el superior), llegándose así a un planteamiento reductivo, limitado, de la subsidiariedad en la Iglesia. Es el peligro de entenderla como un forcejeo o lucha entre poderes, como un criterio de carácter político (en el sentido negativo del término) y no con el sentido instrumental de servicio al bien común, a la comunión eclesial. De este modo, ante la afirmación de la subsidiariedad en clave reivindicativa de espacios de poder en la Iglesia, se reaccionaría con el temor de que semejante planteamiento menoscabara la plenitud de la potestad pontificia. Y al final, entre reivindicaciones y temores, se acabaría por desaprovechar las justas y sabias consecuencias del principio de subsidiariedad, considerándolo una cuestión polémica, incómoda para la vida de la Iglesia.

### III. EL PROBLEMA DE LA RELACIÓN ENTRE SUBSIDIARIEDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

Personalmente considero que descentralización y subsidiariedad no son conceptos equivalentes. Aparte de sus diversos ámbitos naturales de vigencia (la descentralización pertenece propiamente al derecho público, mientras que la subsidiariedad es un concepto de la

26. «Hoc principio, dum unitas legislativa et ius universale et generale servantur, convenientia etiam et necessitas propugnantur providendi utilitati praesertim singulorum institutorum per iura particularia et per sanam autonomiam potestatis executivae particularis illis agnitam. Eodem igitur principio innixus, novus Codex sive iuribus particularibus sive potestati executivae demandet, quae unitati disciplinae Ecclesiae universalis necessaria non sint, ita ut sanae sic dictae “decentralizationi” opportune provideatur, remoto periculo disgregationis vel constitutionis Ecclesiarum nationalium». Esta versión que corresponde al Prefacio al CIC de 1983 es un resumen del texto más amplio aprobado por el Sínodo de 1967: vid. *Communicationes*, 2 (1969), pp. 80-82. En comparación con el texto aprobado por el Sínodo de 1967, la versión del Prefacio del CIC de 1983 es bastante reductiva: vid. A. LEYS, *Ecclesiological impacts*, cit., pp. 98-99.

filosofía social y no de carácter jurídico originalmente), la subsidiariedad tiene precisamente un alcance y contenido mayor que la simple descentralización de competencias, ya que implica una dimensión de positiva tutela de la unidad. Además, no es idéntico el significado de ambos principios en el ordenamiento jurídico.

En efecto, la descentralización es un principio de organización de los oficios eclesiásticos; es decir, inspira y a la vez expresa las relaciones entre diversos cargos públicos de la Iglesia. La descentralización es completamente necesaria, ya que es imposible que el papa y los obispos asuman personalmente el ejercicio de todas las actividades relacionadas con la función de gobierno. Además de imposible, esta concentración del ejercicio del poder sería desaconsejable, a causa de la necesidad de una especialización técnica y de la complejidad que a veces reviste la acción de gobierno. Pero junto a estos motivos de orden práctico hay fundamentos de orden constitucional para afirmar que «la organización de la Iglesia (...) es una organización descentralizada»<sup>27</sup>. Las Iglesias particulares son entidades autónomas, con una organización específica que no se confunde ni forma parte de la organización «central» de la Iglesia. Son presididas por los obispos con potestad propia, ordinaria e inmediata (c. 381 § 1 del CIC y c. 178 del CCEO), de manera que se excluye absolutamente la consideración de los obispos como vicarios pontificios, sin que esto signifique desconocer los vínculos de subordinación o comunión jerárquica con el romano pontífice (cc. 333 § 1 y 375 § 2 del CIC; cc. 45 § 1 y 178 del CCEO).

Cuando en el derecho público estatal se trata de la descentralización suele precisarse que este principio inspira las relaciones entre entes públicos o personas jurídicas distintas, compuestas a su vez por diversos órganos. De este modo el sujeto pasivo de la descentralización sería primariamente el ente o persona jurídica pública como tal, y secundariamente el órgano, el oficio correspondiente. Por el contrario, en el derecho de la Iglesia puede hablarse, a mi juicio, de relaciones de descentralización (o desconcentración) entre oficios eclesiásticos. El motivo consiste en que son precisamente las personas y los oficios

27. J. HERVADA, *Elementos*, cit., p. 230.

unipersonales o colegiados quienes reciben y ejercen según el derecho las competencias y poderes descentralizados. El ente público o la persona jurídica considerada en abstracto no es en la Iglesia titular originario ni derivado del gobierno. Cuando p. ej. se descentraliza una materia anteriormente reservada a la Santa Sede, el sujeto receptor de esa descentralización no es la diócesis como tal, sino *directamente* el oficio de obispo diocesano o, en su caso, la conferencia episcopal considerada como colegio, es decir, como oficio colegiado.

En el derecho canónico las relaciones de descentralización se diferencian de la simple delegación. La delegación supone una comunicación inestable y revocable de poderes o competencias, con independencia del oficio (cfr. c. 131 § 1), mientras que la descentralización implica una transferencia estable de tales poderes o competencias desde el oficio central hasta el oficio descentralizado. Este último asume la titularidad y ejercicio de las funciones transferidas y resulta investido de la *autonomía* necesaria para desarrollar el contenido de la descentralización, al tiempo que disminuye la subordinación al oficio central. Todo ello sin perjuicio de los controles administrativos que pueden servir todavía para la tutela del ejercicio de las competencias descentralizadas (licencias, aprobaciones, etc.).

Un ejemplo de las relaciones entre centralización y descentralización lo constituye el proceso de constitución de las diócesis en los denominados territorios de misión. En la primera fase de este proceso es el romano pontífice quien gobierna esos territorios a través de un prefecto y, más adelante, de un vicario apostólico (cfr. c. 371 § 1). Posteriormente, cuando existen las condiciones humanas y materiales para erigir una diócesis, el derecho pontificio descentraliza el gobierno en favor del oficio episcopal constituido, reconociendo su potestad ordinaria, propia e inmediata.

Otro ejemplo de descentralización entre oficios lo ofrece el proceso de transformación de los antiguos vicariatos castrenses en ordinariatos: los nuevos «ordinarios» militares son ahora dotados de potestad *propia*<sup>28</sup>, con la autonomía suficiente para asumir la capita-

28. Cfr. const. ap. *Spirituali Militum Curae*, 21.IV.1986, en AAS, 78 (1986), pp. 481-486, art. IV, 3º.

lidad eclesiástica en el ordinariato, a diferencia de la situación anterior en la que eran considerados vicarios del romano pontífice.

Decía que la descentralización es siempre necesaria; pero hay que añadir que su mayor o menor amplitud, su concreto alcance, depende no de postulados generales, sino de factores más bien contingentes. Son las necesidades de la Iglesia en cada momento histórico las que aconsejarán una mayor descentralización (recuérdese la evolución normativa a propósito del poder de dispensa de los obispos, aspecto en el que ha tenido lugar el tránsito del llamado sistema de concesión al sistema de reserva: hoy se entiende que el obispo puede dispensar de todo lo que no esté reservado a la autoridad suprema). Este criterio de las necesidades de la Iglesia en cada momento histórico, la *utilitas Ecclesiae vel fidelium*, es el que, según el Concilio Vaticano II y la legislación canónica universal, explica y justifica que el romano pontífice pueda regular y circunscribir dentro de ciertos límites el ejercicio de la potestad propia, ordinaria e inmediata de los obispos, según las exigencias de la comunión jerárquica<sup>29</sup>.

Pero ocurre además que no todas las funciones propias del papa y de los obispos diocesanos son susceptibles de comunicación o participación por otras personas y oficios. Algunas son objetivamente intransferibles (concretamente, las que dependen de carismas específicos, como es el caso de la infalibilidad pontificia); en otros casos existen determinaciones expresas del derecho que impiden la transferencia o desconcentración de poderes (así ocurre p. ej. con la potestad legislativa particular, que sólo puede ser ejercida por el obispo —individualmente o en el sínodo diocesano—, salvo que el derecho determine otra cosa: cfr. c. 135 § 2 del CIC y 985 § 2 del CCEO). En estas responsabilidades exclusivas y no compartidas no es posible hablar de subsidiariedad.

El carácter propio e inmediato de la potestad pontificia y episcopal justifica la existencia de instrumentos canónicos al servicio de una centralización del ejercicio del gobierno, como pueden ser p. ej. el poder de reserva o la avocación de competencias. De este modo es

29. Cfr. LG 27 a, CD 8 a, cc. 333 § 2 del CIC y 178 del CCEO.

posible que los oficios capitales asuman incluso personalmente el ejercicio de poderes y competencias que habitualmente se encomiendan a oficios diversos y subordinados.

Del mismo modo que la descentralización o, mejor dicho, su mayor o menor alcance, es algo histórico y relativo, otro tanto ocurre con la centralización, que tiene un alcance también variable. La centralización no es de suyo un criterio negativo o limitador de libertades; sí lo es el centralismo, que supone hacer de la centralización doctrina, principio general, que venga a justificar la supresión o limitación de las legítimas iniciativas y autonomías; ocurra esto en la actividad de la curia romana o en el ámbito particular, en nombre de la coordinación o de la pastoral de conjunto.

En definitiva, la incidencia del principio de descentralización depende, por una parte, de circunstancias históricas y, por otra, de las exigencias constitucionales derivadas de otro principio de organización: el principio capital, que remite a la peculiar posición del papa y de los obispos al frente, respectivamente, de la Iglesia universal y de las Iglesias particulares, titulares originarios de la función de gobierno en la estructura jerárquica de la Iglesia. Estos aspectos deben tenerse en cuenta, ya que del mismo modo que la centralización no puede ser absoluta, tampoco la descentralización debe dañar la unidad de la Iglesia. Como se trata de un equilibrio no siempre fácil de conseguir en la práctica, estos principios de organización deben combinarse con criterios de buen gobierno, entre los que se cuenta precisamente el principio de subsidiariedad. La subsidiariedad no es propiamente un principio estructural, de organización, sino un criterio inspirador del ejercicio del gobierno, un principio que incide en el dinamismo de las competencias distribuidas. Recordemos que, como afirma Gutiérrez, el principio de subsidiariedad «se encuadra (...) en el conjunto de la doctrina social de la Iglesia sobre la sociedad, con referencia explícita al *modo* según el cual debe ejercitarse el poder, para promover y alcanzar el bien común, fin último de toda sociedad y de todo poder que en ella exista»<sup>30</sup>. Veamos algunos contenidos de la subsidiariedad bajo esta perspectiva.

30. J. L. GUTIÉRREZ, *El principio*, cit., p. 416.

#### IV. ALGUNAS MANIFESTACIONES DE LA SUBSIDIARIEDAD COMO CRITERIO PARA EL GOBIERNO

La aplicación del principio de subsidiariedad a la vida y, concretamente, al gobierno de la Iglesia, presupone la diferencia entre gobierno y potestad, entre el *munus regendi* y la *potestas iurisdictionis*. Gobierno y mandato jurisdiccional no siempre coinciden, ya que dirigir la vida social de la Iglesia implica una serie de actividades que sólo ocasionalmente pueden o deben concretarse en determinaciones legislativas, ejecutivas o judiciales, que son las manifestaciones típicas de la potestad de régimen o de jurisdicción (cfr. cc. 135 § 1 del CIC y 985 § 1 del CCEO). El gobierno de los fieles para el bien común tiene una amplitud mayor que esas resoluciones de potestad, ya que incluye actividades de tipo persuasivo y estimulante que no van acompañadas de mandatos directamente vinculantes de la conducta externa. Lo expresa el Concilio Vaticano II en un conocido texto sobre la función pastoral de los obispos: «los obispos rigen, como vicarios y legados de Cristo, las Iglesias particulares que les han sido encomendadas, con sus consejos, exhortaciones, ejemplos, pero también con su autoridad y sagrada potestad» (LG 27). El consejo, la exhortación y el ejemplo pueden ser, por tanto, maneras de gobernar la Iglesia (para evitar los excesos del pastoralismo habría que añadir que estas maneras de gobernar no excluyen los oportunos mandatos vinculantes), pero no son manifestaciones de la potestad de régimen o jurisdicción.

Cabría preguntarse entonces en qué medida todo este planteamiento nos remite en último término al principio de subsidiariedad, entendido en su dimensión positiva de prestación de ayuda y asistencia, exhortación e impulso de actividades por parte de la autoridad superior: *subsidium afferre*. En efecto, el ejercicio de la función de gobierno en la Iglesia viene a ser, en definitiva, una aplicación prudencial de la subsidiariedad: fomento de actividades; respeto del ámbito de competencias asumidas por otras instancias; e incluso suplencia o sustitución de actividades ajenas en determinados casos. Veamos algunos ejemplos sobre la base de la legislación vigente:

—La subsidiariedad se expresa en ocasiones como un criterio de prevalencia de las competencias especiales. De este modo promueve el respeto de la autonomía e incluso la precedencia práctica de los oficios dotados de competencia especial por parte de los titulares de cargos con competencias más generales, dentro de los límites requeridos por la unidad del ordenamiento y de una necesaria coordinación. *Generi per speciem derogatur*, decía una de las antiguas *regulae iuris*<sup>31</sup>; criterio que tiene diversas aplicaciones en el ámbito administrativo. Piénsese p. ej. en las relaciones entre oficios dotados de potestades que pueden ser concurrentes, como los vicarios generales y episcopales (dotados estos últimos de competencia especial: para determinadas materias, lugares o personas, según lo establecido por el c. 479 § 2)<sup>32</sup> o en las que tienen lugar entre conferencias episcopales y curias diocesanas, etc.<sup>33</sup>. Lo mismo cabe decir sobre las relaciones entre curias diocesanas y parroquias: entiendo que no se aplica bien el principio de subsidiariedad cuando se limita la autonomía parroquial ampliando la incidencia de entes intermedios (p.ej. los arciprestazgos) que sólo tienen un significado auxiliar de las parroquias<sup>34</sup>.

—Siguiendo con algunas manifestaciones de la subsidiariedad en el ordenamiento canónico, el c. 333 § 1 afirma, en el marco concreto de las relaciones entre primado y episcopado, que la potestad pontificia en la Iglesia universal y en las Iglesias particulares fortalece y defiende la potestad propia, ordinaria e inmediata de los obispos diocesanos<sup>35</sup>. Me parece que en este sentido específico se puede

31. In VI 5, *De Regulis iuris*, 34.

32. He desarrollado el tema con más amplitud en mi estudio sobre *Las relaciones jurídicas entre el vicario general y los vicarios episcopales*, en «Revista Española de Derecho Canónico», 45 (1988), pp. 251-260.

33. Recuérdese también que en el caso de decretos contradictorios entre sí, el peculiar prevalece sobre el general en aquellas cosas que se establecen peculiarmente (cfr. c. 53); regla que se repite también a propósito de los rescriptos (cfr. c. 67 § 1).

34. ¿Cómo justificar p. ej. la existencia de consejos pastorales en los arciprestazgos y no en las parroquias? Parece más razonable la existencia de un consejo pastoral para toda la diócesis (en el supuesto de que se considere conveniente su institución, ya que es órgano no preceptivo) y, en su caso, varios consejos pastorales parroquiales. Pero los consejos pastorales intermedios pueden complicar innecesariamente la organización diocesana y condicionar la autonomía parroquial.

35. Cfr. también el c. 45 § 1 del CCEO.

sostener que la potestad del papa es subsidiaria de la de los obispos, afirmación que no compromete de suyo el carácter inmediato de la potestad pontificia. Es más, entiendo que sólo bajo esta perspectiva puede coordinarse la potestad propia e inmediata del papa con la potestad también propia e inmediata de los obispos diocesanos (cfr. cc. 331 y 381 § 1 del CIC; cc. 43 y 178 del CCEO). Son potestades que se ejercen en ámbitos distintos: una para la Iglesia universal (y para la sede romana); la otra para la Iglesia particular; pero no son potestades separadas ni opuestas entre sí, ya que de suyo se inscriben en un orden de comunión jerárquica.

Este orden jerárquico implica, entre otras consecuencias: a) que la potestad primacial no sea algo externo a la vida de la Iglesia particular, ya que, como recuerda la carta *Communio notio*, «el Primado del Obispo de Roma y el Colegio episcopal son elementos propios de la Iglesia universal “no derivados de la particularidad de las Iglesias”, pero interiores a cada Iglesia particular. (...) Que el ministerio del Sucesor de Pedro sea interior a cada Iglesia particular, es expresión necesaria de aquella fundamental *mutua interioridad* entre Iglesia universal e Iglesia particular»<sup>36</sup>; b) que la potestad del papa se entiende no como sustitución, sino como ayuda y afirmación de la potestad de los obispos, de acuerdo con las exigencias positivas del principio de subsidiariedad; c) que corresponde paralelamente a todos los obispos el deber de «promover y defender la unidad de la fe y la disciplina común a toda la Iglesia» (LG, n. 23 b), como aspecto irrenunciable de su potestad propia; d) que, como afirma la const. ap. *Pastor Bonus* sobre la curia romana, «el Romano Pontífice no puede dejar de intervenir, siempre que lo exijan graves razones, para defender la unidad en la fe, en la caridad o en la disciplina»<sup>37</sup>.

—Otro ejemplo es el de la normativa sobre la curia romana contenida en la const. *Pastor Bonus*. En esta ley pontificia se ha pres-

36. CONGREGACIÓN PARA LA DOCTRINA DE LA FE, *Carta a los obispos de la Iglesia Católica sobre algunos aspectos de la Iglesia considerada como Comunión*, 28.V.1992, en AAS, 85 (1993), pp. 838-850, n.13. El texto entrecomillado corresponde al discurso de Juan Pablo II a la curia romana fechado el 20-XII-1990, n. 9, en AAS, 83 (1990), pp. 745-747.

37. Const. ap. *Pastor Bonus*, 28.VI.1988, en AAS, 80 (1988), pp. 841-912, *proemio*, n. 11.

tado una particular atención a nuevas funciones de fomento pastoral atribuidas a los dicasterios romanos, incluyendo las congregaciones de la curia (que no se limitan al ejercicio de la potestad administrativa). Además, es un criterio de gobierno expresamente incluido en las normas de la const. *Pastor Bonus* la necesidad de consultar previamente a las Iglesias particulares y organismos episcopales cuando se preparen documentos importantes de carácter general<sup>38</sup>. Estos criterios pueden resultar muy útiles para la recepción y eficacia de las decisiones y expresan de nuevo la dimensión positiva de la subsidiariedad. En este contexto puede citarse asimismo el c. 364, 3º que enumera entre las funciones propias de los legados pontificios la de «prestar ayuda y consejo a los obispos, sin menoscabo del ejercicio de la potestad legítima de éstos».

—Cabe destacar también la existencia de algunos oficios que complementan la organización pastoral ordinaria. La subsidiariedad se entendería aquí como un criterio de complementariedad entre oficios, ya que hay cargos que se fundamentan en la necesidad u oportunidad de prolongar las funciones de otros oficios que, por sus competencias generales, no alcanzan ámbitos de actuación más especializados. Este criterio organizativo tiene importancia particular cuando se trata de la organización estable de la cura de almas. El oficio de capellán, p. ej., tiene un significado complementario o subsidiario y no sustitutivo de las funciones parroquiales; de ahí las precisiones contenidas en los cc. 568 y 571 del CIC: el primero promueve la constitución de capellanes para aquellos que no pueden gozar de la atención parroquial ordinaria, mientras que el c. 571 advierte sobre la necesaria unión del capellán con el párroco en el desempeño de su función pastoral. Este significado complementario se encuentra también en la base de la constitución de oficios dotados de potestad personal, que no excluyen la jurisdicción territorial. Así p. ej. el oficio de ordinario militar no sustituye la potestad de los obispos de las diócesis donde se encuentran los militares, y otro tanto ocurre en el caso de los capellanes militares respecto de las

38. «Crebrae relationes foveantur cum Ecclesiis particularibus coetibusque Episcoporum, eorum consilium exquirendo, cum agitur de apparandis documentis maioris momenti, indolem generalem habentibus» (art. 26 § 1).

funciones propias de los párrocos locales, según las reglas de la potestad cumulativa<sup>39</sup>.

—En otros supuestos la dimensión positiva de la subsidiariedad se expresa por la aplicación de un criterio de suplencia en las actividades de gobierno. La suplencia se diferencia de la subsidiariedad, precisamente porque la autoridad superior o de competencias más amplias no debe entrar arbitrariamente en el ámbito del inferior, sino respetarlo y promoverlo. Sin embargo, en los casos previstos por el ordenamiento cabe la posibilidad de una integración de las competencias no desarrolladas por imposibilidad o negligencia, para evitar que esas omisiones perjudiquen a los fieles. Esto tiene aplicación en el ámbito disciplinar del derecho de religiosos<sup>40</sup>. Otro ejemplo legal es el de las competencias del arzobispo metropolitano en las diócesis sufragáneas, entre las que se cuentan la visita canónica por suplencia del sufragáneo e incluso la designación del administrador diocesano en sede vacante, según las condiciones del c. 436 § 1, 2º y 3º<sup>41</sup>. Conviene señalar que la suplencia no puede tener alcance general, sino siempre limitado, ya que sólo se justifica en los casos previstos por las leyes y mientras dure la situación que legitime esa sustitución de las competencias ordinarias. Lo contrario supondría la invalidación del principio de subsidiariedad.

Todos estos casos nos revelan aspectos de la subsidiariedad más ricos que la simple descentralización. La subsidiariedad en la Iglesia es respeto de las instancias con poderes propios, pero es también fomento, promoción, asistencia, e incluso suplencia. Es gobierno en comunión jerárquica.

—Si del ámbito de la organización pública del gobierno nos trasladamos al de las relaciones entre las autoridades eclesíásticas y los fieles, podríamos decir que la subsidiariedad implica, por una parte, el respeto, defensa y promoción de la libertad individual y asociativa de los fieles; por otra, la necesidad de que la Jerarquía proporcione a los fieles las ayudas necesarias, sobre todo en lo que se refiere a la administración de los bienes salvíficos.

39. Cfr. const. ap. *Spirituali militum curae*, cit., arts. IV. 3º, V y VII.

40. Cfr. p. ej. cc. 679 y 683 § 2 del CIC; c. 415 § 4 del CCEO.

41. Cfr. también el c. 133 § 1, 4º, 5º y 6º del CCEO.

Las manifestaciones de estos criterios generales son de hecho muy diversas. Se puede recordar aquí el principio expresado en AA 24 cuando dice que «es misión de la Jerarquía fomentar el apostolado de los laicos, dar los principios y las ayudas espirituales, ordenar el ejercicio del apostolado al bien común de la Iglesia y vigilar para que se guarden la doctrina y el orden»; también el derecho de los fieles a recibir de los pastores la Palabra de Dios y los sacramentos, además de otros bienes espirituales de la Iglesia (cfr. LG 37; cc. 213 del CIC y 16 del CCEO).

Estas funciones generales de la Jerarquía respecto de los fieles en sentido, por así decirlo, «descendente» se completan con la obligación de los fieles de subvenir a las necesidades de la Iglesia, la capacidad para ayudar a los pastores como consejeros y peritos e incluso con ciertas posibilidades de suplencia cuando falten ministros sagrados<sup>42</sup>.

En el marco del derecho asociativo la autoridad eclesiástica puede erigir asociaciones de fieles para conseguir fines espirituales «a los que no se provea de manera suficiente con la iniciativa privada» (c. 301 § 2) y ejercer otras actividades de suplencia en este ámbito (cfr. c. 318 § 1). Incluso cuando se trata de asociaciones privadas de fieles corresponde a la autoridad eclesiástica «vigilar y procurar que se evite la dispersión de fuerzas, y que el ejercicio del apostolado se ordene al bien común» (c. 323 § 2). Esta relativa amplitud de las posibilidades de suplencia autoritaria en el derecho de asociaciones comportan el riesgo de un excesivo intervencionismo en la vida de éstas. Precisamente por ello se hace más necesario no confundir la subsidiariedad con las funciones de suplencia, de manera que la Jerarquía acabe por asumir funciones que son más propias de los fieles libremente asociados entre sí.

Finalmente se puede recordar que toda la disciplina de los institutos religiosos intenta coordinar la potestad de los obispos, en lo que se refiere a la cura de almas, el ejercicio público del culto divino y otras obras de apostolado, con la autonomía propia de todos los institutos de vida consagrada en su disciplina y régimen de gobierno<sup>43</sup>.

42. Cfr. respectivamente, cc. 222 § 1, 228 § 2 y 230 § 3.

43. Cfr. cc. 678 y 586 del CIC; c. 415 del CCEO.

\* \* \* \* \*

He recordado al principio la llamada del Sínodo de 1985 a estudiar la posible aplicación del principio de subsidiariedad a la vida de la Iglesia y algunos aspectos del debate posterior al Sínodo. He procurado expresar al mismo tiempo ciertos ámbitos del derecho canónico en los que parece más relevante la aplicación de la subsidiariedad.

Para concluir diría que la incidencia de la subsidiariedad como criterio inspirador del gobierno en el Pueblo de Dios presupone la distinción entre el gobierno y la potestad, y que la subsidiariedad no debe limitarse, no debe confundirse simplemente con la descentralización de potestades y competencias. Con estos presupuestos considero que la subsidiariedad se ajusta bien a la idea del servicio, de la dimensión ministerial de las funciones públicas en la sociedad de los bautizados.