

Foro Alfonso Carlos I
Autonomía regional y local¹
Javier Barrycoa

*“Es el hombre quien crea los reinos y las repúblicas;
pero el municipio parece salir directamente de las manos de Dios”*
(Alexis de Tocqueville)

Una de las obras de reflexión política más completas que generó el tradicionalismo es *El tradicionalismo político español y la ciencia hispana*, de Marcial Solana. Sin embargo, curiosamente, apenas se dedican unas líneas al tema municipal y su relación con lo regional. Citando a Vázquez de Mella, se dice: “*El municipio no podrá satisfacer todas las necesidades de las familias o individuos agrupados y tendrá que unirse con otros en hermandad de comarcas que, más tarde, se dilatará hasta la región*”². Queda así establecido de forma sencilla el principio de subsidiariedad.

Más difícil de entender en la época actual, por el sentido del lenguaje usado, es la definición de región que nos ofrece Vázquez de Mella: “La región es una sociedad pública o una nación incipiente, que, sorprendida en un momento de su desarrollo por una necesidad poderosa que ella no puede satisfacer, se asocia con otras naciones completas o incipientes como ellas y las comunica algo de su vida y se hace partícipe de la suya, pero sin confundirse, antes bien, marcando las líneas de su personalidad y manteniendo íntegros, dentro de esa unidad, todos los atributos que la constituyen”³.

La región, no siendo soberana, ha de tener una autoridad que la dirija, y no por tener una autoridad propia es por ello soberana⁴. Como dice Vázquez de Mella: “la región es una sociedad pública o una nación incipiente no soberana”. La idea de subsidiariedad, de regionalismo, de autonomía de los cuerpos intermedios nos llevan a la **idea de federalismo**, en el sentido más tradicional del término (y no el que le quisieron dar los republicanos) que nos acerca al pactismo. Significativamente federalismo y feudalismo comparten la misma raíz latina: *foedus*, esto es, pacto (por su parte la palabra *fuero*, deriva del fórum romano o plaza pública). Las formas de federalismo, bien entendidas, pueden entenderse en dos direcciones: por un lado **horizontal**, entre regiones o naciones incipientes para constituir una Nación o supranación; por otro lado **vertical**, entre sociedades naturales que van desde las familias hasta el Estado pasando por los municipios, regiones, etc. Hoy en día muchos

¹ Agradezco a Mar Martínez, jurista especializada en Derecho administrativo, sus ideas, aportaciones y correcciones a este texto.

² Marcial Solana, *El tradicionalismo político español y la ciencia hispana*, Editorial tradicionalista, Madrid, 1951, p. 322.

³ Juan Vázquez de Mella, *Discurso en el Congreso de los Diputados el 18 de junio de 1907*, Obras Completas, Barcelona-Madrid, 1931, Vol. IV, p. 208.

⁴ Vázquez de Mella puede permitirse utilizar el término nación sin las connotaciones que el nacionalismo moderno le ha otorgado.

de los que defienden un federalismo sólo lo plantean en un sentido horizontal pero lo rechazan radicalmente en sentido vertical. De ahí que los nacionalistas –moderados– planteen una España federal, para después aplicar un centralismo que no respetaría el principio de subsidiariedad o federalismo vertical.

1.- Un breve repaso a la historia del principio de subsidiariedad

Subsidiariedad, etimológicamente deriva de *subsidium*, esto es, socorro o soporte. En cuanto concepto político ya lo podemos encontrar esbozado en Aristóteles⁵ o en Santo Tomás de Aquino⁶. En el pensamiento político moderno será Althusius, en el siglo XVII quien primero lo plantee en un tratado de política (reconociendo que el Estado debe constituirse con familias, cuerpos intermedios, municipios, etc.)⁷, que se opondrá claramente al posterior concepto de Estado absorbente que proporciona Hegel. Sin embargo, la formulación más clásica, canónica y explícita del principio de subsidiariedad es relativamente moderna y sale del Magisterio de la Iglesia. Más concretamente en la Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931) de Pío XI en la que se define así: “como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar por su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda la acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos”. A partir de entonces, la afirmación del principio de subsidiariedad se ha reflejado constantemente en los documentos pontificios.

A nivel especialmente municipal, la subsidiariedad se fue concretando históricamente (sin que nadie la hubiera definido conceptualmente) y no como un invento fruto de la aplicación de un reglamento burocrático. En el siguiente epígrafe plantearémos cómo, paradójicamente, se ha querido imponer el principio de subsidiariedad como simple ideología y no como realidad vital de las sociedades. La concreción histórica a la que hacemos referencia se produce en la Edad Media y no afecta a todas las poblaciones, sino a aquellas que se les concedía cartas, franquicias o fueros municipales; no así a las que pertenecían en *tierras de señorío*⁸. En España se concedieron más fueros y cartas, al ser tierra de reconquista y como aliciente para asentar población en las diferentes

⁵ “Polis es comunidad de familias y de pueblos en una vida realizada íntegramente y autárquica; esto es, como se suele decir, el vivir feliz y hermoso”, Aristóteles, *Política*, III, 9, 1280b).

⁶ Santo Tomás siempre vislumbró la necesidad de armonizar la libertad humana con las exigencias que representan la totalidad del cuerpo social. Así, define el objetivo de la autoridad como el de: “asegurar, acrecentar o conservar la perfección de los seres que tiene bajo su cuidado”, *Contra Gentiles*, III, cap. 73.

⁷ Althusius deseaba, como síndico, defender la autonomía de la ciudad de Emden frente al Príncipe soberano. Cf., Johannes Althusius, *La política: metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

⁸ En las tierras de señorío, como las baronías, la soberanía residía en el señor feudal.

fronteras y siempre sirvieron como contrapeso al poder feudal en favor del Rey. Estos fueros concedían un autogobierno que fue adoptando los más variados nombres: *consejos*, *consells* (*Consell de cent* en el caso de Barcelona), *cabildos*, etc., llegando a tener según los casos representación estamental en las Cortes.

Tampoco hemos de caer en representaciones idílicas de estas dinámicas sociales, pues no estaban exentas de conflictos con la autoridad (recordemos la revuelta de los comuneros contra Carlos I. Y en la medida que el poder central se iba consolidando, aparecen las figuras de los *corregidores*, *adelantados*, *merinos*, *batlles* o *veguers*, nombrados por el rey para co-dirigir la administración local. A partir del siglo XVIII (con los Borbones), se generalizan los *intendentes reales* y *corregidores* que controlan ya una menguante autonomía municipal. Empieza a operar el despotismo ilustrado.

La Constitución de Cádiz recurrió a una romántica apelación a la restauración de las antiguas “libertades municipales”, pero copiaba el modelo fruto de la Revolución francesa. Se presentaba a la “nación española” como soberana absoluta y se delegaban algunas funciones administrativas en los ayuntamientos. Igualmente aparece la figura de *Subdelegados de Fomento* como una especie de delegados del Gobierno central para gobernar los ayuntamientos. Joaquín Costa, representante del regeneracionismo, a este sistema lo denominó el “*feudalismo inorgánico*”. Contra lo que pueda proclamar la izquierda política, fue el conservador Antonio Maura quién potenció los proyectos de Ley de autonomía local (1907), aunque no consiguió sacarlos adelante. Paradójicamente fue durante el directorio de Primo de Rivera cuando se aprueban los Estatutos municipal y provincial (en 1924 y 1925 respectivamente), que constituyen el armazón legal de la legislación municipal hasta 1985. Se establecía en ese Estatuto que los municipios tenían un carácter natural y que el Estado debía fundamentarse en municipios libres. Los concejales tenían carácter electivo, aunque un tercio de ellos mediante elección corporativa (corporaciones profesionales, sindicatos, asociaciones, gremios y hermandades). Ello no quita que el estatuto no se aplicara durante la dictadura.

La Constitución de 1978, en su artículo 140, “garantiza la autonomía de los municipios”, pero, a diferencia de las Autonomías, no desarrolla el contenido y alcance de las administraciones locales. El proclamado principio constitucional de descentralización sólo ha quedado en las autonomías y se produce en una dirección contraria a como debía ser: de arriba abajo y no de abajo a arriba. Y de hecho, la llamada “segunda descentralización” no se ha producido y no tiene visos de que se producirá.

2.- La proclamación (¿hipócrita?) del principio de subsidiariedad

Antes de analizar la posible potencialidad de desarrollo de la autonomía local. Debemos analizar antes una eclosión de la proclamación del principio de subsidiariedad. A raíz del asentamiento del concepto en el Magisterio de la Iglesia, las estructuras y la clase política occidental se han intentado apropiar del principio. En un proceso aparente de

democratización, que conviene analizar detenidamente, en documentos políticos muy importantes de los últimos tiempos ha aparecido como eje central el principio de subsidiariedad. Por ejemplo, en el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (2004), no aprobado tras el rechazo democrático de Francia y Holanda, en el Título III (De las Competencias de la Unión), en el art. I-11. se afirma:

“1.) *La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.*

2) *En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.*

3) *En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.”*

El truco de este tratado es que, en otro punto, se establecen que las competencias más importantes pertenecen exclusivamente a la Unión Europea, se señalan unas cuantas compartidas y no se recogen las competencias exclusivas de los Estados nacionales. De hecho, las competencias más esenciales se han transferido perdiendo buena parte de la soberanía los Estado. Además, cómo la Unión europea se autodefinido como un mercado y asume las competencias en temas de mercado interior y exterior, todo lo político acaba subordinado a lo económico. De facto las soberanías nacionales quedan eliminadas. Al hundirse este proyecto de Constitución, hubo que readaptar, con el Tratado de Lisboa el viejo *Tratado de la Unión Europea* (más conocido como el Tratado de Maastricht) de 1992). En su artículo 5, se reivindica que: “*Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo*”. El texto de este Tratado incluía un texto titulado *Protocolo (nº 2). Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*. No deja de ser estafalaria la situación: en la medida que Europa se autoconstruye de forma centralizada y burocratizada, no deja de proclamar el principio de subsidiariedad.

Aunque fuera como un desiderátum y mezclando los conceptos, la *Carta Europea de Autonomía Local* (15 de octubre de 1985)⁹, aporta también la noción de principio de subsidiariedad como manifestación del acercamiento de la política al ciudadano y

⁹ La Carta fue promovida por la Conferencia de poderes locales y regionales de Europa.

democracia. La carta hace referencia a que el principio de subsidiariedad debe ser dinámico. Esto significa que debe tender a implementarse y proyectarse en el ejercicio de responsabilidades de los entes locales. Y –continúa- no debe quedarse en una mera atribución competencial. Ello implica rechazar el “principio de tutela administrativa”.

En el artículo 4.3 de la *Carta* puede leerse: "el ejercicio de las responsabilidades públicas debe de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía". Este “espíritu democratizador” se haya muy lejos de encarnarse. Actualmente la estructura jurídica de los Estados europeos relegan a los entes locales a meros entes administrativos y no políticos¹⁰. Con otras palabras, a los Ayuntamientos

¹⁰ Realizada una consulta a la jurista Mar Martínez, establece la siguiente distinción entre Gobierno y Administración Pública: “Se entiende por gobierno, el gobierno de la nación – Consejo de Ministros – y los gobiernos autonómicos de las Comunidades Autónomas. Los gobiernos, estatal y autonómico, ostentan una condición dual. Por una parte, su actividad es una actividad de gobierno, y a tal efecto dictan actos políticos, no revisables ante la jurisdicción contenciosa administrativa, y por otra parte, desarrollan una actividad administrativa, y por tanto, en esta sede, son Administración Pública controlable por parte de los órganos judiciales correspondientes.

Son actos políticos del gobierno, y por tanto no son actos administrativos, los siguientes: a) La dirección de la política interior y exterior del Estado y de las Comunidades Autónomas. Artículo 96 CE; b) La iniciativa legislativa del gobierno estatal y autonómico al remitir proyectos de Ley. Artículo 97 CE; c) Las decisiones del gobierno que afecten sus relaciones con las Cortes Generales y parlamentos autonómicos. Artículos 110 al 112 CE; d) Las prerrogativas del presidente del gobierno de disolver las Cortes generales y los parlamentos autonómicos. Artículo 115 CE; e) La elaboración y aprobación por los gobiernos, estatal y autonómico, de la planificación. Artículo 131 CE; f) La elaboración de los presupuestos generales del estado y de las CCAA. Artículo 134 CE; g) La emisión o acuerdo de emisión de deuda pública. Artículo 135 CE; h) La propuesta del gobierno de la nación para la designación de magistrados del Tribunal Constitucional. Artículo 159.1 CE; i) La intervención del gobierno de la de la nación para la designación del fiscal general del estado. Artículo 124.4 CE; j) La iniciativa del gobierno de la nación para la reforma constitucional. Artículo 166 CE.

Estas actividades del gobierno, denominados actos políticos, no son revisables ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pero sí son objeto de otro tipo de control: a) Control parlamentario, a través de una moción de censura; b) Control efectuado por el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo y c) Control judicial en los supuestos tasados por la Ley. Si bien el artículo 2 de la LJCA, tras sentar la regla de la impugnabilidad de los actos políticos, enumera unos supuestos en que sí es posible ese control ante la jurisdicción contenciosa administrativa: 1.- Control judicial de los elementos reglados de los actos políticos del gobierno. 2.- La determinación de las indemnizaciones por los perjuicios ocasionados como consecuencia de los actos políticos. 3.- Cuando el acto político lesione algún derecho susceptible de amparo constitucional

La Administración Pública es una organización pública. La Administración forma parte del Poder ejecutivo, y como establece el artículo 97.1 de la CE es una organización dirigida por el Gobierno que tiene por misión institucional servir con objetividad los intereses generales. La Administración es un poder activo, no se limita a dictar normas, como el poder legislativo y tampoco se limita a resolver conflictos, como el poder judicial. La Administración es un sujeto de derecho, y por tanto un destinatario de las normas, pero también es un creador del derecho y un aplicador ejecutivo que ostenta poderes análogos a la de los legisladores y los jueces.

El principal objetivo de la Administración Pública es proveer de las necesidades generales, en parte, supervisando, controlando, autorizando u ordenando actividades privadas, en parte, prestando servicios a los ciudadanos o contratando o gestionado infraestructuras públicas, en parte, apoyando o colaborando con particulares y empresas en el desarrollo económico y social. Todo ello, claro está, en ejecución de programas y planes aprobados por los órganos correspondientes. La diferencia de los entes locales en

no se les reconoce el carácter legislativo. Ello no quita que, paradójicamente, desde la izquierda se oigan voces que reclamen el municipalismo frente al Estatismo. También es digno de ser reflexionado que los fundamentos –o el marco- jurídicos de Europa, si hubiera verdadera intención política, permitiría abrir una puerta a la aplicación del principio de subsidiariedad.

3.- Dialéctica entre Comunidades autónomas y Ayuntamientos: el caso de España.

La doctrina subsidiaria que enarbola Unión europea (aunque no sea real), choca con la Constitución española (CE) de 1978 en la que la autonomía local ha sido un concepto jurídico de existencia indiscutible y vitalidad incomprensible. A pesar de se trasladaron los municipios y provincias de la esfera del “Gobierno y la Administración” (Capítulo II del Título V del Anteproyecto de Constitución) al ámbito de la “Organización territorial del Estado” fue interpretado, en el incierto escenario del Estado de las Comunidades Autónomas, como un simple ajuste técnico. Los municipios se veían así relegados de la esfera política.

La autonomía de las entidades locales comenzó así a escribirse en negativo, pues no interesaba tanto saber lo que era, cuanto determinar aquello que nunca debería ser. Se trataba, en último término, de definirla, decretando con la mayor elegancia posible su exilio constitucional. Diversas sentencias del Tribunal Constitucional (STC) así lo han fijado: La autonomía local no es autonomía política (STC 4/1981); o está en la Constitución pero no tiene un específico contenido constitucional (STC 170/1989); Ello reduce a la autonomía , como ya hemos dicho, tan solo una jurisdicción administrativa que se ejerce discrecionalmente en el marco de la ley.

La mengua de la importancia y autonomía de los municipios se realizó constitucionalmente a favor de las Comunidades Autónomas (CCAA). En el orden concreto ello se plasma en la distribución de los recursos económicos entre las diferentes administraciones. De hecho, el gasto público local se mantiene en una cuota máxima de entre el 15 y el 16 por ciento, mientras que el de la Administración General del Estado se sitúa próximo al 55 por ciento y el de las CCAA ronda el 29 por ciento.

La apuesta durante la transición democrática de una descentralización (no olvidemos que falsa, pues es realizada de arriba abajo) focalizada en las Autonomías y no en los municipios (fruto del absurdo “café para todos”), fue creando una situación muy compleja jurídicamente. Pronto no sólo se intensificaron los conflictos por las delimitaciones competenciales entre el Estado y las Autonomías, sino también entre autonomías y municipios. Al igual que en tiempos pasados los reyes se aliaban con el pueblo para contrapesar la nobleza, en la democracia española el Estado ha intentado relacionarse jurídicamente con los municipios para puentear las autonomías. En el artículo 148.2 de la CE se atribuye la competencia sobre régimen local a las CCAA y,

relación a las comunidades autónomas es que carecen de potestad legislativa y son conceptualizados simplemente administración pública”.

sin embargo, el legislador estatal, auxiliado por una muy favorable doctrina del Tribunal Constitucional, encontró un título fuerte de intervención en el artículo 149.1.18 de la CE, en el que se reconoce al Estado la competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. La contradicción está servida, la Constitución garantiza a los municipios y provincias la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 137, 140 y 141 CE), pero guarda absoluto silencio sobre cuáles han de ser esos asuntos de interés que pertenecen a la competencia local. Mientras las Comunidades Autónomas veían convertida su autonomía en auténtico derecho, es decir, en un cuadro constitucionalmente garantizado de competencias, alargándose, a tal efecto, el concepto mismo de Constitución para dar cabida al jurisprudencialmente creado bloque de la constitucionalidad, la autonomía de los entes locales pronto perdió esa incipiente condición.

No menos curioso es el origen de la **naturaleza “bifronte”** que el Tribunal Constitucional atribuyó a la autonomía de municipios y provincias. En efecto, la STC 84/1982, carta de nacimiento de tan expresiva y luego exitosa fórmula, resolvió un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el art. 28 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982, que habilitaba al Gobierno para transferir o delegar determinadas facultades, entre otras, a las entidades locales de Cataluña. Pues bien, en este escenario de conflicto de competencias entre el Estado y Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional recurrió a la naturaleza bifronte de la autonomía local para justificar la licitud constitucional del precepto impugnado, a pesar de no ser básico y de pertenecer a las CCAA la competencia legislativa en materia de régimen local.

Todo ello no ha hecho más que embrollar la maraña legislativa, los conflictos entre administraciones y limitar la hipotética autonomía de las entidades locales. Se prueba así que una equívoca construcción del cuerpo social a través de un invertido principio de subsidiariedad, no vitaliza la sociedad sino que la ahoga.

4.- El caso de Suiza: las comunas y cantones, un sistema tradicional

Traemos a colación, en medio de esta disertación más jurídica que política, un contrapunto: la organización política de Suiza. La organización política de Suiza, centrada no en el Estado, ni siquiera en los cantones, sino en sus municipios o comunas, se ha perdido prácticamente en toda Europa¹¹. En Suiza se cumple lo que Max Weber denominaba democracia directa, para distinguirla de la democracia de masas. La democracia directa sería aquella en la que podría afirmarse que “el pueblo se gobierna a sí mismo”. Para ello tendrían que darse unas circunstancias: que no hubiera demasiadas diferencias sociales (una sociedad más o menos igualada), que los individuos se conocieran entre ellos (una población pequeña) y que, en cierta medida, diera igual

¹¹ Hasta hace unos decenios sólo Andorra podría considerarse un parangón de la organización política suiza.

quien gobernara pues todos se consideraran igual de dignos y preparados (que se pudiera elegir un cargo por azar o insaculación¹²). Las democracias de masas serían, por oposición, aquellas sociedades de millones de habitantes que generan muchas diferencias sociales, donde los ciudadanos no pueden conocer verdaderamente a sus representantes y donde no todo están preparados para ocupar cargos excesivamente complejos.

En Suiza se producen esas condiciones de democracia directa, especialmente por dos motivos: 1) La población en Suiza está muy distribuida en pequeñas poblaciones o municipios. Casi existen 3.000 en la Confederación Helvética (Cataluña con la misma población que Suiza no llegan a 900 sus municipios); 2) En Suiza, a pesar de haberse producido una revolución liberal a mediados del siglo XIX, nunca se constituyó un estado al estilo francés, centralista y burocratizado. Ello significa que Suiza conservó su estructura política medieval. Lo que ahora es visto como una organización política muy avanzada, en el fondo es un vestigio medieval aún latente y vivo. La idea de ciudadanía suiza es muy diferente a la de otras ciudadanías de países occidentales. Los cantones u organizaciones territoriales regionales, están divididos en comunas o concejos. Un suizo es en primer lugar ciudadano vecindado de su lugar de residencia. Sólo en segundo lugar es ciudadano cantonal o ciudadano suizo. El criterio determinante para su identidad no es la nacionalidad en sí, sino la «vecindad».

Se puede afirmar que en Suiza existe una amplísima autonomía comunal que concede a los concejos suizos un margen extenso de competencias que en otros países son estatales. De hecho, los concejos municipales son los encargados de hacer cumplir las órdenes del gobierno cantonal o federal, y al mismo tiempo poseen también sus propias competencias. El margen de éstas es muy amplio: los concejos son responsables del control de habitantes dentro del territorio municipal, la seguridad vecinal, la escuela y la enseñanza pública, sanidad, el servicio de transportes y comunicaciones y la recaudación de los impuestos federales, cantonales y comunales, algunos incluso nombran jueces o tienen margen para subir o bajar impuestos¹³.

En el 90% de las comunas pequeñas se convocan cada año asambleas comunales (Gemeindeversammlungen, en alemán), en las cuales toda la ciudadanía decide por vía directa sobre diversos asuntos municipales. Siguiendo la regla que nos ha propuesto Max Weber, en los municipios más grandes ya no se producen estas asambleas. No

¹² La insaculación fue un método muy usado para elegir cargos y autoridades tanto eclesiásticas como civiles. En un saco se ponían los nombres de los candidatos y al azar se escogía al que ocuparía el cargo. Este sistema eliminaba desgastes innecesarios por el poder y se cumplían las condiciones que arriba hemos señalado.

¹³ Mucha gente piensa que el régimen municipal suizo necesita un reajuste profundo, sin embargo, las reformas y fusiones municipales con frecuencia despiertan en las comunas una resistencia tenaz. La oposición es más fuerte en las comunas con bajas tasas fiscales. Se trata paradójicamente de municipios ricos que por su tributación modesta atraen a personas muy adineradas. No sorprende, por tanto, que no quieran solventar la carga fiscal de comunas vecinas más pobres o arriesgarse a desperdiciar las incentivas que atraen a sus residentes acomodados.

obstante, incluso en los municipios más grandes, se impugnan votaciones sobre asuntos como por ejemplo la aprobación del presupuesto.

Un ejemplo paradigmático de Suiza es la comuna o ayuntamiento de Glarus (o Glaris) que conserva particularmente viva la 'Landsgemeinde', una tradición de 600 años que reúne al pueblo en la plaza. En esta Asamblea popular el elector vota levantando la mano y el recuento es estimativo. En caso de duda, el gobierno vota contra su propia propuesta. Cada primer domingo de mayo de todos los años se congregan los vecinos para votar ostentosamente los asuntos públicos. Los electores votan sobre el nombramiento de jueces, proyectos de leyes, gasto público u otros temas relacionados con el gobierno cantonal. Incluso la construcción de una escuela o los gastos que superen cierta cuantía. Después de las votaciones, soldados y bandas militares desfilan por las calles del municipio y se monta una gran celebración. Esta democracia medieval de Glarus se muestra orgullosa de sí misma ya que en 1856 establecieron las primeras leyes del trabajo del país, leyes que impedían que los niños menores de 12 años trabajasen. Luego, en 1925, fue el primer cantón que se dotó de un sistema de jubilación en el país.

Los recursos de intervención política de la sociedad suiza son muy potentes: cien mil firmas pueden convocar un referéndum para reformar la constitución federal, y cincuenta mil firmas son suficientes para someter a referéndum una ley ya aprobada por el parlamento. Además, en los distintos cantones y municipios, los ciudadanos disponen también del derecho de iniciativa y referéndum. Y este derecho es ejercido constantemente. En el quinquenio 1990-1994, en Europa la media de referendos celebrada por países es de tres. En cambio, en ese mismo período de tiempo, en Suiza se celebraron 53 consultas que abarcaban los más diversos temas¹⁴. En los últimos 60 años en Suiza se han celebrado más de 250 referendos.

Esta estructura “democrática” (medieval) no implica que la sociedad suiza sea más feliz o se vote mucho. De hecho tradicionalmente los porcentajes de abstención han sido muy altos, pero al menos se supone que votan los verdaderamente convencidos e interesados por la política. En estos momentos Suiza es pionera en implementar el voto por correo electrónico. Ya en su día fue la primera en implantar el voto postal y con ello consiguió un aumento significativo de la participación. El escenario de voto electrónico amplía notablemente la posibilidad de aplicar una democracia directa y eliminar al máximo posible una democracia representativa.

¹⁴ Cf. Jan-Erik Lane et al., *Política europea: una introducción*, Istmo, Madrid, 1998, p. 163.

5.- Los límites o condicionantes del principio de subsidiariedad en los cuerpos inferiores

El 3 de abril de 2012, en *The Distributist Review*, James Baresel publicaba el artículo *La subsidiariedad y el “gobierno pequeño” del liberalismo*¹⁵. A continuación extractamos algunas ideas que nos parecen esenciales para no confundir el principio de subsidiariedad con una especie de reivindicación del individualismo, incompatible con las formas de autoridad. Entre corchetes añadimos algún comentario nuestro:

“Existen quienes están confundidos y piensan que la doctrina católica de la subsidiariedad coincide con doctrinas liberales u otras que son comunes en los Estados Unidos a favor de un “gobierno pequeño”. Quiero señalar algunas diferencias entre las dos:

1) **la subsidiariedad** es una filosofía social. La persona humana no puede ser comprendida fuera de su naturaleza social y de su existencia social. La subsidiariedad considera que en razón de su propia naturaleza, de la ley natural y, en última instancia, de Dios, se impone a la persona humana una existencia comunal, social y política. **Para el liberal**, por el contrario, la persona humana es individualista. El liberal considera que los aspectos comunal, social y político de la existencia humana son el resultado de la libre elección y considera que estos aspectos de la existencia humana son más de origen humano que divino [*muchas veces el liberalismo conservador ha proclamado que las sociedades no existen y que sólo existen los individuos. Estas afirmaciones se han oído en boca de Margaret Thatcher o recientemente de Alejo Vidal-Cuadras*].

2) debido a que **la subsidiariedad** reconoce lo social de la naturaleza humana, la misma doctrina considera que nuestras obligaciones hacia la sociedad nos son impuestas por la naturaleza y no por una libre aceptación. (...) Debemos contribuir al bien común de la sociedad en la que vivimos (nuestro pueblo, nuestra provincia, nuestro país, etc.); incluso si no queremos hacerlo, por lo que podemos ser obligados contra nuestra voluntad a hacerlo y corresponde al gobierno obligarnos a ello, incluso si nunca consentimos con la existencia de este gobierno o con su derecho a hacerlo [*por ejemplo, el principio de subsidiariedad no puede ser invocado para promover un secesionismo independentista antinatural y antihistórico*].

3) de acuerdo con **la subsidiariedad**, el bien común debe ser perseguido por toda la sociedad, bajo la dirección y, si fuese necesario, la coacción del gobierno. **Para los liberales**, el bien debe buscarse en forma individual o mediante organizaciones privadas a las que los individuos libremente se unen. El gobierno existe meramente para dejar a los individuos libertad para perseguir el bien más que para dirigirlos a ello.

4) la doctrina de **la subsidiariedad** sostiene que el bien común tiene prioridad sobre la libertad individual. La libertad individual es parte del bien común, pero ni se corresponde con todo el bien común, ni es la parte más importante de éste. El bienestar

¹⁵ El artículo ha sido extraído de la traducción publicada en el blog *La liga distribucionista*.

espiritual y moral de la sociedad y de sus miembros individuales es mayor bien y tiene precedencia sobre la libertad individual. El bienestar material de la sociedad también tiene precedencia sobre la libertad individual. (...) La libertad es un bien dentro de estos límites. (...) cuando la libertad se ve restringida el bien logrado debe ser proporcionado a estas limitaciones, la libertad sólo es un bien secundario y contextualizado. Es deber del gobierno perseguir y promover el bien común completo. Por el contrario, **el liberal** sostiene que la libertad individual es el bien más elevado o, al menos, el bien más elevado de los que el gobierno debe proteger y promover. Para el liberal, la persecución de bienes más elevados debe ser asunto de la libre elección del individuo y no de la exigencia y dirección del gobierno [*en el caso opuesto, recordamos aquél famoso artículo de Lenin: “¿Libertad para qué?”*].

5) **la subsidiariedad** entiende las relaciones entre las personas, entre los individuos y la sociedad, primero en términos de obligaciones morales antes que en términos de derechos. El rol del gobierno es hacer cumplir estas obligaciones. El gobierno no debe simplemente reprimir los pecados de comisión (como el asesinato), sino también los pecados de omisión (tales como el no contribuir al bien material de la sociedad) mandando a los individuos a cumplir con las obligaciones pertinentes. **La doctrina liberal** entiende las relaciones entre las personas y entre los individuos y la sociedad en términos de derechos y no acepta otras obligaciones que aquéllas que han sido libremente consentidas. Entiende el rol de gobierno limitado a la protección de los derechos. Para esta teoría, el gobierno sólo debe reprimir los pecados de comisión y debe ignorar los de omisión.

6) **la subsidiariedad** sostiene que el camino al bien común debe ser dejado al arbitrio del nivel más local o bajo la sociedad que eficientemente pueda buscarlo. En la medida que un pueblo pueda buscar el bien común por su cuenta, el municipio debe dejarlo libre. En la medida de que un municipio pueda buscar el bien común por su cuenta, la provincia debe dejarlo libre. Y así sucesivamente, sin interferencias innecesarias de los niveles superiores. Se me ocurren dos razones para esto. (...) no debe existir más control ni más restricciones a la libertad por parte del gobierno que las que sean necesarias para el bien común, siendo que la libertad está esencialmente subordinada a éste como ya se dijo. **El liberal**, por otro lado, quiere maximizar la libertad. No quiere una mayor intervención del gobierno local, porque sabe que sería conducente de un control del gobierno más efectivo [*se produce una paradoja que es propia del pensamiento moderno: cuanto más se proclama el individualismo, más se refuerza el Estado como garante de ese individualismo. Por tanto el individualismo no frena el estatismo sino que lo promueve. Recientemente ante la crisis, los líderes conservadores europeos, no han dejado de asumir el discurso socialista, solicitando que se ceda autonomía de los estados a las Instituciones europeas*].

7) **la subsidiariedad** reconoce que existen casos en los cuales más gobierno, incluso mayor centralización, puede ser lo necesario para el bien común. El bien común tiene prioridad sobre lo local, aunque sostengamos que lo local es con frecuencia más efectivo para lograr el bien común [*esto no contradice el comentario anterior, pues*

ciertamente en ciertos momentos críticos una centralización política puede ser necesaria siempre y cuando sea temporal].

8) **la subsidiariedad** sospecha de la gran empresa centralizada [*en referencia a las corporaciones transnacionales*] incluso más que lo que sospecha del gran gobierno centralizado. La subsidiariedad, de hecho, prefiere la expansión del gobierno a la expansión de la gran empresa. Existen múltiples razones para ello. En primer lugar, es de la naturaleza del gobierno preocuparse por el bien común y actuar de acuerdo con el interés público. No todo gobierno ni todo gobernante lo hacen, pero aún así es de la naturaleza básica del gobierno como tal. (...) En segundo lugar, es inevitable que si el gobierno no controla al dinero, el dinero controla al gobierno. (...) Si la empresa (“el dinero”) controla al gobierno, éste puede ser capturado por el bien privado, y por la empresa, en particular la gran empresa, que está mayormente fuera del control del gobierno, lo que llevará a una plutocracia o plutonomía. Una economía apropiada es aquélla en la cual existen fuertes regulaciones del gobierno para la empresa privada y el mercado, lo que es diferente a una economía de mercado desregulada o una economía socialista controlada [*no debe confundirse la regulación de la empresa con su aplastamiento a través de normas e impuestos, que acaban matando la libre iniciativa y la economía*]. **El liberal** no se opone a la gran empresa. De hecho, con frecuencia se alegra por ella. (...) Un liberal podría incluso llegar a sostener que la posibilidad de que la empresa (“el dinero”) controle el gobierno es un ejemplo de la libertad humana por sobre el control del gobierno de la vida de las personas [*es la famosa tesis de que el mercado se autorregula y lo regula todo*].

9) **para la subsidiariedad**, la libertad es principalmente la libertad de vivir una vida católica y moral, para lograr bienes culturales auténticos y para vivir en una comunidad de vida con la propia familia, los amigos y los vecinos. La libertad económica tiene una prioridad relativamente baja. El bienestar material es necesario para perseguir estos bienes más elevados, por lo que tanto el bienestar material como la persecución de estos bienes más altos pueden necesitar poner restricciones a la libertad económica. **El liberal** sostiene que el gobierno, el Estado y la autoridad son simplemente medios para la preservación de la libertad y los derechos individuales, y no son bajo ningún punto de vista bienes en sí mismos. Incluso pueden llegar a sostener que el gobierno es un “mal necesario” más que un bien positivo. Hay algunos que tienen la esperanza de una desaparición progresiva del Estado en un mundo capitalista.

11) finalmente, **la subsidiariedad** ve las relaciones humanas en términos principalmente cooperativos. Parte de la naturaleza social de la persona humana es vivir en caridad, benevolencia y mutua cooperación con el prójimo. Esto no significa negar que los efectos del pecado original con frecuencia nos conducen a no vivir a la altura de nuestra naturaleza en este caso. Esto no quiere decir que propugnemos un altruismo puro ni que neguemos lo legítimo del interés personal, incluso a veces a expensas de otros (como cuando dos personas compiten por un mismo trabajo). Pero sí significa afirmar que la cooperación, mejor que la competición, es la realidad básica de las relaciones humanas. El rol del gobierno es específicamente alentar e, incluso, forzar tal

cooperación en beneficio del bien común. **El liberalismo** entiende que las relaciones humanas se dan básicamente de una manera competitiva. El mercado es visto por esta doctrina como la arena de la competencia.

No creo que este listado de diferencias sea exhaustivo y, ciertamente, no alcanzo a desarrollar in extenso ninguno de los puntos mencionados arriba. Sin embargo, espero que esta pieza sirva de síntesis de las principales diferencias entre estas dos doctrinas, y pueda ayudar a que aquéllos que buscan implementar y justificar un auténtico localismo y perseguir el bien común, no se vuelvan hacia las teorías liberales”

Este documento puede ser un buen pretexto para seguir reflexionando en los alcances y frutos de la subsidiariedad bien entendida, y abrir un interesante debate.

Conclusiones

1.- El principio de subsidiariedad es fundamental para una recta ordenación de la sociedad. Pero no todo el que invoca este principio lo entiende o aplica correctamente, sino que muchas veces se invierte su interpretación.

2.- En los actuales procesos de centralización europea y de las estructuras políticas, se han creado unos resquicios legales, o al menos una invocación de fundamentos jurídicos, que permiten reivindicar una Europa construida subsidiariamente y no centralizada. La falta de voluntad política real es la que impide edificar una Europa en base a los principios que sus instituciones proclaman. El caso de Suiza nos permite visualizar otro modo de entender la ordenación política.

3.- El intento de construir de arriba a bajo la sociedad, imponiendo como una delegación o tutela el principio de subsidiariedad, sólo puede traer conflictos entre las diferentes administraciones y frecuentes rupturas en el cuerpo social, que se acaban intentando subsanar con más centralismo. No se puede construir una Europa centralista desde la que se promueva una autonomía de los municipios (esto es simplemente absurdo). La lógica del poder tal como se expresa en estos momentos tiende más a la centralización que no a lo contrario. Muchas veces la aparente descentralización es mera descomposición del cuerpo social.

4.- Por muy atractivo que sea el principio de subsidiariedad no se debe confundir con posturas del “Estado mínimo” ni un anarquismo “hispano”, pues se derivarían males mayores. El principio de subsidiariedad está ordenado al bien común y no al bien individual. El matiz es francamente importante.

5.- La verdadera concreción y fructificación del principio de subsidiariedad en su plenitud sólo puede producirse respetando una tradición histórica y cultural determinada: la sociedad cristiana, ya que exige un orden moral y una concepción del bien común muy específicos que sólo alcanzaron a expresarse plenamente en Occidente.