Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XXXIX (2006) 363-384 / ISSN: 1133-3677

Fines y límites del Estado: «paternalismo» y libertades individuales·

«El fin del Estado no puede ser garantizar la libertad sin contenido»

Benedicto XVI [1]

José Carlos Abellán Salort ·
Universidad Francisco de Vitoria
Madrid

Resumen: La nueva legislación que limita el consumo de tabaco en España suscita esta reflexión acerca de la legitimidad de determinadas intervenciones del Estado, que pudieran aparecer como «paternalistas». Tal interpretación pende de la concepción que se tenga tanto de la libertad individual como de los fines de la acción estatal. Esta última deberá siempre ceñirse a los límites del Bien Común.

Abstract: The Legitimacy of Governmental intervention has been at the center of a public debate concerning the new Spanish Legislation limiting the use of tobacco in public places.

These interventions have been branded as «paternalistic». Both Individual Freedom and the principles directing the State´s actions depend on the particular interpretations applied to the case in point. Whatever the interpretations are, they must be constrained by the limits imposed by the notion of Common Good.

Palabras clave: Paternalismo, Estado, libertad, autonomía, liberalismo, bien común, Derecho.

Keywords: *Paternalism*, *State, freedom, autonomy, liberalism, common good, law.*

· Conferencia pronunciada el 14 de diciembre de 2005, en el Colegio Mayor Santa Mónica de Madrid.

1. Amado, J. (ed.): *El pensamiento de Benedicto XVI sobre la fe, la Iglesia y el mundo,* Libros Libres, Madrid 2005, p. 118.

Sumario:

I. Introducción: ¿Estado *paternalista*?

II. Los deberes del Estado en la contemporaneidad.

III. Orientación teleológica al *Bien Común*.

IV. Autonomía personal y Bien Común.

V. Conclusión: Límites del Estado.

VI. Bibliografía.

I. Introducción: ¿Estado paternalista?

En el momento de escribir estas líneas, está ya muy próxima la entrada en vigor en España de la controvertida ley que prohíbe el consumo de tabaco en determinados lugares o su limitación a espacios restringidos, con sanciones severas para los fumadores infractores, etc.

Cuando todavía se especula sobre las posibilidades reales de su eficacia, la mayoría de las personas coinciden en reconocer la buena intención del legislador, en este caso a impulso del gobierno de la nación, con una normativa que busca reducir drásticamente el uso de sustancias inequívocamente perjudiciales para la salud del ser humano.

Comentando en clase de Filosofía del Derecho con mis alumnos la legitimidad del Ministerio de Sanidad para promover una norma que restringe notablemente la posibilidad de fumar (incluso limitándolo en el ámbito privado del domicilio, en razón de la protección debida a fumadores pasivos a quienes se puede dañar –hijos menores y empleados del hogar–), yo argumentaba que la medida encontraba su fundamento en el deber –constitucionalmente reconocido [2]– de la Administración (del Estado), de promover la salud de los ciudadanos como parte de su obligación genérica de promoción del Bien Común.

Ante ello, algunos alumnos –fumadores y no fumadores– intervinieron en un sentido crítico respecto del proyecto de ley, y no por aspectos concretos, sino porque entendían que la norma en su conjunto, en su mismo planteamiento, representaba una agresión, una

---

2. Artículo 43.2 de la Constitución española: «*Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes al respecto.*»

restricción intolerable de su libertad individual, fruto de una ilegítima atribución de responsabilidades por parte de un Estado marcadamente *paternalista*.

Dejando a un lado las argumentaciones referidas a cuestionar si realmente existe una relación de causa-efecto (clara, unívoca y directa) entre el hábito de fumar cigarrillos y enfermedades graves que ocasionan un importante gasto a la sanidad pública, tiene mayor interés, a nuestros efectos, la discusión sobre la legitimidad de ciertas actuaciones del Estado respecto del ciudadano individual, sobre si el Estado moderno, democrático, que deviene en Estado *social* desde el siglo pasado, estaría o no excediéndose ahora, en modo paternalista [3], en el ejercicio de sus funciones [4].

Se plantearon cuestiones como las siguientes: ¿Puede-debe el Estado entrar a regular –prohibiendo o permitiendo– conductas como el fumar cigarrillos, comer determinados alimentos o consumir ciertas sustancias adictivas? ¿Qué pasa con nuestra libertad individual? ¿Porqué el Estado me impide, por ejemplo, suicidarme o pedirle a un amigo o a mi médico que me de la muerte eutanásica? ¿Quién es el Estado para interferir en mi modo de vivir o de morir, especialmente cuando no perjudico a los demás con mis decisiones [5]? ¿Cuál es el límite de la interdicción del Estado sobre nuestras conductas? Admitiendo que el Estado debe intervenir, ¿cuál debería ser el sentido o finalidad rectora de dicha intervención?

Las respuestas que se ofrezcan a este interrogante estarán marcadas por el criterio que se tenga respecto de dos asuntos fundamentales:

---

3. Entendemos por «paternalista», la actitud de quien se conduce con paternalismo, esto es, aplicando los modos de ejercicio de la autoridad y la protección propias del padre de familia a relaciones políticas o sociales, extralimitándose en esas funciones, con menoscabo o perjuicio para alguien.

4. *«La discusión sobre el paternalismo que ha sido objeto en los últimos años de gran atención por parte de la doctrina iusfilosófica, se suele plantear como una de las teorizaciones más sofisticadas del liberalismo político»*. Cfr. DÍAZ PINTOS, G., *Autonomía y paternalismo,* Serv. Publicaciones Universidad Castilla-La Mancha, 1993.

5. En realidad, con el consumo del tabaco en lugares públicos sí se perjudica a otras personas, de modo que la ley, al no prohibirlo absolutamente –lo que implicaría en buena lógica acabar con su producción y venta–, sino solo limitar el consumo en determinados lugares, parece buscar más la protección de los fumadores pasivos y la prevención en el acceso al consumo de los menores, que la deshabituación de los ya fumadores...

1. Qué se entienda por *libertad humana*, su valor [6], y por su fundamento [7].

2. Cuál sea el fin del Estado y su relación con la persona humana.

Debemos partir de la idea de que el Estado no es una imposición, no es algo que nos venga «dado», sino que es una forma de organización política y un modelo de estructuración de las relaciones de poder que hemos ido conformando históricamente, desde el siglo XV hasta nuestros días, para hacer viable la convivencia entre individuos libres, que nos ha servido, nos ha sido útil históricamente y parece que queremos seguir manteniendo.

La configuración jurídica del Estado –el Estado es un *ordenamiento* [8]– viene asegurando desde hace siglos el ejercicio regular de la autoridad y la confluencia de los intereses individuales en la vida social, a través de instituciones por medio de las cuales el Estado viene ejerciendo las funciones propias de la *soberanía* (justicia, seguridad, defensa del territorio, fiscalidad, participación política, etc.) [9].

Al velar por los intereses de todos los miembros de la comunidad política, al asumir la tutela efectiva de los derechos de todos y cada uno de los ciudadanos, al subvenir incluso a la satisfacción de necesidades materiales básicas en casos de necesidad, es lo cierto que las funciones del Estado en relación con la comunidad que lo configura se asemejan mucho a las que corresponden al padre/madre de familia. Además, al Estado hemos reservado el monopolio del ejercicio de la violencia legítima para asegurar el cumplimiento de las leyes y principios básicos de la convivencia [10].

Los deberes de protección, promoción y efectiva garantía de los bienes e intereses de los integrantes del Estado han de ejercerse de conformidad con la ley para conjurar el riesgo latente y permanente de paternalismo en las actuaciones de las instituciones estatales. Cuando el Estado «crece», como ocurre con el advenimiento del *Welfare State,*

---

6. Cfr. MILLÁN PUELLES, A., *El valor de la libertad,* Rialp, Madrid 1995.

7. Cfr. HAYEK, F. A., *Los fundamentos de la libertad,* 6.º ed., Unión Editorial, Madrid 1998.

8. Así lo concibe la Teoría del Estado contemporánea con Kelsen a la cabeza, cfr.: KELSEN, H., *Teoría Pura del Derecho,* Porrúa, México 1995, pp. 291 y ss.

9. Cfr. SHULZE, H., *Estado y nación en Europa,* Crítica, Barcelona 1997.

10. Cfr. WEBBER, M., *El político y el científico,* Alianza Editorial, Madrid 1997, pp. 83-84.

asumiendo el Estado de Derecho responsabilidades *sociales*, este riesgo también se acrecienta, puesto que aumenta el protagonismo de lo público en la vida social y porque, como veremos en el epígrafe siguiente, la asunción de estas nuevas obligaciones prestacionales por parte del Estado (cobertura al desempleo, pensiones, sanidad, educación universal, etc.), puede generar en el ciudadano la sensación de contar con un amplio estatus frente a él y, convertido en titular de derechos sociales, culturales, etc., puede exigir del Estado su satisfacción, como el hijo lo puede demandar del padre.

La consideración –típica del Estado Social– del Estado en sus diversos organismos e instituciones, como proveedor de determinados bienes, podría favorecer un ejercicio paternalista de sus funciones, incluso dentro de la legalidad competencial, por parte de un Estado al que los ciudadanos podrían llegar a contemplar como beneficente, protector y garante de la cobertura de sus necesidades.

Ello se funda en la ya probada vocación «expansiva» de la participación del Estado en la vida económica y social, como ocurre en las modernas sociedades occidentales, en las que el llamado *sector público* acapara cada vez mayor cuota de participación en la generación de bienes y servicios.

Tenemos, pues, un Estado que «crece», porque frecuentemente, más allá de determinadas ideologías políticas, los ciudadanos así lo quieren, demandando de él cada vez mayor número de prestaciones y esto acrece su poder y su protagonismo con el riesgo paternalista.

Pero, simultáneamente en el tiempo, por el influjo todavía importante de la cosmovisión liberal y de la filosofía racionalista y de la Ilustración, asistimos a una reivindicación también notable de una concreta concepción de la libertad individual, de carácter autonomista, bastante radicalizada, que se resiste a que imperativos morales y sociales objetivos puedan mermar en lo más mínimo la capacidad autodeterminativa del sujeto que se interpreta como cuasi-absoluta: «...los individuos reivindican para sí la autonomía moral más completa de elección y piden que el Estado no asuma ni imponga ninguna concepción ética, sino que trate de garantizar el espacio más amplio posible para la libertad de cada uno, con el único límite externo de no restringir el espacio de autonomía al que los demás ciudadanos también tiene derecho» [11].

11. Víd. Juan Pablo ii, *CE Evangelium Vitae,* n. 69.

La invocación de espacios «sacrosantos» de inalienabilidad privada contrasta y no pocas veces entra en conflicto con las exigencias del bien común reducido al interés general, o la necesaria introducción del «principio del daño», en la lógica limitativa de las voluntades autónomas de los sujetos [12].

Esto es lo que nos planteamos: cómo conciliar la potentísima capacidad intervencionista y reguladora del Estado contemporáneo con las exigencias de una autonomía individual que se ha absolutizado y que interpretaría muchas políticas y normativas como injerencias inaceptables de un Estado «paternalista».

En todo caso, considero que la actuación del Estado sólo podría ser calificada de paternalista si se realizara en alguna de las siguientes circunstancias:

a) excediéndose respecto del límite constitucional o legalmente establecido para su ámbito competencial, esto es, si desplegara su actividad en áreas para las que no tiene reconocida la aptitud para intervenir según el Derecho. Por ejemplo, si el Estado entrara a regular un espacio de la vida íntima de las personas, reglamentando cómo se debe decorar el domicilio, la casa, o a qué hora deben acostarse o levantarse, zonas de la actividad libre del ser humano que puede gobernar desde su autonomía personal y debe protegerse como parte de su privacidad;

b) extralimitándose en el ejercicio de alguna competencia que sí le correspondiera jurídicamente. Por ejemplo, el funcionario de policía que tiene competencia para la averiguación de determinados hechos y en sus interrogatorios entrara en detalles en ningún modo relevantes para la investigación;

---

12. En cambio, en opinión de G. Díaz Pintos, ... «la justificación de las intervenciones paternalistas, no se plantea bien a partir de su oposición o compatibilidad con la autonomía individual, sino mediante una comprensión más cabal de la opción moral liberal.(...)las interferencias justificadas por defectos de la voluntad o en el conocimiento del sujeto, pueden estar cubiertas a partir de una comprensión positiva del principio del daño, lo cual se desprende de su carácter eminentemente normativo. Según su comprensión habitual, este principio establece un límite de «negatividad» que no puede traspasar las acciones de los sujetos. Constituye un límite teórico, elaborado por la doctrina del liberalismo, para trazar el ámbito de la libertad, que ha de enfrentarse al problema de su concreción práctica para solucionar los conflictos que surjan entre las exigencias de la justicia y las de las autonomías individuales» (...) Díaz Pintos, G., o.c., p. 12.

c) en toda ocasión en la que, con políticas y actuaciones reglamentadoras y so pretexto de fomentar el interés general colectivo, conculcara los derechos fundamentales de los ciudadanos; esto, además de paternalista, sería ante todo intolerable jurídicamente en un Estado de Derecho, donde la garantía de los derechos naturales de las personas es la esencia de la identidad y la legitimidad del Estado. Sin embargo, sí sería posible tal paternalismo en un estado *totalitario* en el que lo que es bueno para el ciudadano, para el pueblo, lo define unilateralmente el titular del poder político y en el que los intereses y derechos personales pierden toda relevancia frente al valor de lo colectivo. Donde no existe un límite objetivo para la actuación estatal respecto del individuo, se llega con facilidad al paternalismo y con frecuencia al abuso y perjuicio de bienes que consideramos inalienables e intocables (vida, libertad, propiedad, etc.).

Más en los límites de la inmoralidad que del paternalismo, estarían situaciones en las que el Estado, incluso no contrariando abiertamente la legalidad, deja de servir a los fines que lo justifican y legitiman, es decir, deja de orientar su actuación a la promoción del bien común, por ejemplo, cuando un gobierno ejecuta partidas presupuestarias de contenido más o menos indefinido o abierto, para promover políticas fútiles, administrando de forma poco sensata recursos –siempre limitados–, dejando de destinarlo a cuestiones claramente prioritarias desde el punto de vista de la mínima atención a derechos fundamentales (ejemplo, un ayuntamiento que se endeuda para hacer unos grandes festejos, cuando en el municipio faltan recursos para atender a familias con graves dificultades económicas, desempleo, pobreza, etc.), deberes de auténtica *solidaridad* que constituyen un aspecto central del contenido del Bien Común [13], que es la solidaridad «en la práctica» [14].

La justificación de una política calificable *prima facie* de paternalista, por interferir en las libertades individuales de los ciudadanos, en el curso normal de la actuación de un individuo o por suplantar su autonomía, para proporcionarle un bien o evitarle un mal, suele bus-

13. La Doctrina Social de la Iglesia nos recuerda que la solidaridad consiste en «la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común». Cfr. *CE Sollicitudo rei socialis,* n. 38.

14. ARGANDOÑA, A., «Razones y formas de la solidaridad», en AA.VV., *Estudios sobre la Encíclica Sollicitudo rei socialis,,* F. Fernández (coord.), AEDOS/ Unión Editorial, Madrid 1990, pp. 343 y ss.

carse, en general, en el liberalismo «a través de teorías sobre la voluntariedad o el consentimiento del sujeto pasivo de estas intervenciones, porque de esta manera el valor de su autonomía personal se puede proyectar sobre esas actuaciones que otros realizan por él» [15].

La concurrencia del *principio del daño*, por el cual, en determinadas ocasiones es necesario actuar en contra de la voluntad o sin el consentimiento del sujeto, interfiriendo pues en su autonomía, lo encontramos como principio justificativo incluso en autores claramente alineados en la noción más radicalmente autonomista de la libertad: Es el caso de J. S. Mill, en su conocido ejemplo del amigo que inadvertidamente va a ser arrollado por el tren, o cuando alguien pretende cruzar un puente en mal estado desconociendo este último extremo [16], o también en los supuestos en los que la pasividad del sujeto (por ejemplo, enfermo comatoso) exige intervenir para evitar que pierda la vida.[17].

Cuando hay conciencia del perjuicio de la propia elección autónoma, la respuesta del Estado aparece más controvertida, por más que el afectado o la sociedad no discuta la naturaleza beneficente de la acción estatal. Sin embargo, ya hay precedentes en la jurisprudencia e incluso comentados por los autores [18], de intervenciones beneficentes contra la voluntad del sujeto, cuando hay bienes como la salud física o la vida misma en juego. Es, por ejemplo, el caso de los presos del GRAPO en huelga de hambre, a los que se alimentó forzosamente a instancias de la autoridad penitenciaria, decisión validada por los tribunales de justicia, desde una clara intelección del valor preminente de la vida humana frente a la autonomía y de los deberes de promoción de determinados bienes, deber encomendado al Estado por la misma Constitución [19].

Presumiendo que la autonomía reivindicada está seriamente comprometida, por razón de la situación de padecimiento físico o moral

---

15. Díaz Pintos, G., o.c., p. 110.

16. Mill, J. S., *Sobre la libertad,* Alianza, Madrid, 1988, p. 182 La justificación de tal interferencia está en la salvaguardia de la misma libertad...

17. Díaz Pintos, G., *ibid*.

18. Serrano Ruiz Calderón, J. M.: *Eutanasia y vida dependiente,* EIUNSA, Madrid 2001, p. 112.

19. STC de 27 de junio de 1990 .Víd. Atienza, M.: *Tras la justicia*, Ariel , Barcelona 1993.

grave de un enfermo terminal, la mayoría de las legislaciones de nuestro entorno mantiene la prohibición legal respecto de la eutanasia. La idea de fondo es entender que el Estado debe tutelar y promover eficazmente bienes jurídicos fundamentales como son la vida y la salud, por su valor irrenunciable, aun cuando el sujeto parece ya no valorarlos o superponer otros criterios como el de la *calidad de la vida* o el rechazo hacia la *indignidad de una muerte*, producida en determinadas circunstancias [20].

La justificación por el posible daño a terceros (por ejemplo, en el caso de la ley del tabaco, la protección de los fumadores pasivos y la prevención en el acceso al hábito de los menores) parece más clara, desde la más elemental conciencia de las exigencias de respeto en la vida social.

II. Los deberes del Estado en la contemporaneidad

El Estado aparece con el objetivo de hacer posible la vida en sociedad, organizando el ejercicio del poder al servicio de los intereses de la colectividad que le da origen, un *pueblo* que, compartiendo una cultura y unos *fines*, se asienta en un *territorio* delimitado, con la intención de vivir juntos.

En principio, el Estado nace con unas funciones, en su seno se *institucionaliza* –se *despersonaliza*– el ejercicio de la autoridad para asegurar el orden y la paz del grupo, y se le atribuyen –en sus órganos– unas competencias que son como obligaciones o deberes que el Estado debe cumplir, de modo que si no los satisface o se desvía de ellos, la acción estatal puede devenir paternalista y hasta tiránica.

El Estado es un modelo de organización política que ha ido evolucionando históricamente hasta la forma que hoy conocemos en occidente como Estado de Derecho, forma que ha tenido éxito por responder a dos criterios ya presentes en el Estado liberal que son el eje de su función y su legitimación teórica y práctica:

---

20. Sobre los inconvenientes jurídicos y las consecuencias sociales de la despenalización de la eutanasia, víd. Serrano Ruiz Calderón, J. M., *Eutanasia y vida dependiente,* EIUNSA, Madrid 2001.

– la necesaria limitación del poder del gobierno, que se consigue con el control parlamentario y judicial en el sistema de la división de poderes, bajo el imperio de la ley;

– la incorporación al ordenamiento político estatal de un elemento axiológico también limitante del poder que es la salvaguardia de los derechos fundamentales de las personas, normalmente garantizado por mecanismos previstos en una Constitución y en las leyes [21].

El Estado tendría unos deberes que ya son *jurídicos* y por tanto, son objetivables y que tienen que ver con el ejercicio de las funciones de la soberanía. Al estar tasados por las leyes, son exigibles por los ciudadanos y el Estado no estaría legitimado a desempeñar otros roles o funciones fuera de los que establecen las leyes.

Los deberes reconocidos al Estado han variado desde los mínimos que podían exigirse al Estado *absolutista* o al Estado *ilustrado*, en los siglos XVII y XVIII, a los que la sociedad europea podía admitir en la época del Estado *liberal* burgués. Este último buscó, precisamente, limitar sus poderes y atribuciones, como reacción al despotismo y al ejercicio abusivo del poder político por parte de los titulares que eran los reyes. En la ideología liberal, el mejor Estado es el estado *mínimo, abstencionista*, al que sólo se le debe pedir que genere las condiciones de libre concurrencia en la vida política, económica y social y se abstenga de intervenir. El principal deber del Estado *liberal* debería ser *dejar hacer,* la sociedad espera que el Estado se limite a garantizar la propiedad y los demás derechos innatos, naturales del hombre, esos que teníamos en el estado prepolítico o presocial, el *estado de naturaleza*.

La introducción progresiva de los regímenes parlamentarios y democráticos posibilitó una evolución del Estado liberal hacia un Estado *democrático*, en el que la soberanía reside en el pueblo y el poder del Estado es un poder limitado y delegado. El Estado añade a sus deberes clásicos de aseguramiento de la seguridad, la integridad territorial, la producción legislativa, la administración de justicia, la

21. Como afirma el profesor F. Carpintero:.. «todo el ordenamiento jurídico gira en torno a los bienes: a la protección de los que ya existen, o en el fomento de los que la colectividad estima que deben ser hechos realidad.» Cfr.:CARPINTERO, F., *Derecho y Ontología jurídica*, Actas, Madrid 1993, p. 201.

acuñación de la moneda, etc., el deber de garantizar los derechos civiles y políticos que hacen viable el dinamismo democrático.

La complejidad del Estado a inicios del siglo XX es notable y la limitación instaurada por el Estado democrático-liberal respecto de sus capacidades ejecutivas derivó en una cierta inaptitud para afrontar problemas como las crisis económicas (por ejmplo, el crack del 29) o las tensiones territoriales internacionales (primera guerra mundial). La consecuencia fue el triunfo de las ideologías nacionalistas y fascistas (por ejemplo, nazismo) y la implantación de algunos Estados *totalitarios* en Europa.

El Estado de *Derecho* supone un momento de culminación en el proceso de limitación del poder del Estado desde el principio de legalidad ya mencionado y la conciencia de que lo que había pasado en Europa (segunda guerra mundial) no debía volver a producirse, dándose una primacía a la protección de los derechos individuales.

Fruto del influjo de las ideologías socialistas y marxistas y ante las desigualdades socioeconómicas que el capitalismo ha producido, los movimientos obreros y la revolución bolchevique provocan un nuevo cambio en las funciones del Estado, que deviene *social* o de *bienestar*, asumiendo progresivamente deberes de carácter social respecto de los ciudadanos que tienen que ver con prestaciones económicas, subsidios a las clases más desfavorecidas, etc., intensificándose y ampliándose el contenido y alcance de la actividad estatal.

La crisis demográfica de algunas economías instaladas en el modelo del Estado Social y el incremento creciente de las demandas de prestaciones sociales, asistenciales y culturales al Estado, ha hecho a éste entrar en una crisis teórica y práctica, ante la incapacidad real de hacer viable el modelo a medio plazo.

La consecuencia del replanteamiento respecto de los deberes del Estado de Bienestar es la recuperación, desde las posiciones neoliberales, de principios ya clásicos como el de la *subsidiariedad*.

Llegado el día de hoy, nos cuestionamos cuáles son los deberes del Estado contemporáneo en un mundo globalizado [22], cuando seguimos creyendo en la necesidad de mantener algunas conquistas

22. TAKIKAWA , H.: «Can we justify de Welfare State in an age of globalization?Toward complex borders», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Actas del Congreso Mundial de Filosofía Jurídica y Social: «*Derecho y Justicia en una sociedad global» IVR, Granada 2005, p. 722 y ss.

sociales relacionadas con la más elemental justicia social (por ejemplo, cobertura al desempleo, pensiones de ancianidad o incapacidad, subsidios a situaciones de extrema pobreza) pero algunos cuestionan la omnipresencia del sector público y de las instituciones en la vida social, o la necesidad de contemplar deberes de solidaridad más allá de nuestras fronteras.

Podríamos preguntarnos: ¿sigue teniendo sentido la presencia de lo estatal en actividades productivas que podría desarrollar de modo más eficiente la empresa privada? ¿Es soportable una presión fiscal creciente que se hace inevitable si se quiere financiar una actividad prestacional social también creciente? ¿La garantía de los niveles de «salud democrática», de pluralismo, etc., justifica que el Estado financie y sostenga sindicatos, medios de comunicación de titularidad pública, asociaciones civiles y religiosas minoritarias u organismos deficitarios? ¿En qué condiciones debería mantenerse la acción promotora de la cultura o la investigación científica desde instancias públicas, esto es, con cargo al presupuesto estatal?

En definitiva, la tutela y promoción de determinados bienes que la Constitución y las leyes imponen como deberes del Estado actual, ¿es sostenible en el siglo XXI? ¿No es una forma de paternalismo que ya hemos aceptado?

III. La orientación teleológica al Bien Común

Al margen de las discusiones entre neoliberales y socialdemócratas respecto del alcance práctico de los deberes del Estado, de si el Estado debe limitarse a arbitrar los procesos políticos y económicos y vigilar-regular sólo los sectores estratégicos, o debe mantener una actitud activamente intervencionista (promoviendo –además– viviendas y creando escuelas públicas, etc.), hay un criterio general que nos permite enjuiciar la legitimidad de cualquier acción del Estado.

Que una acción sea legítima significa que se incardina dentro de los fines que justifican la existencia del mismo Estado, de modo que si se apartara de esos fines el Estado se convertiría en una estructura política tiranizante.

Pero, entonces, ¿cuál es el fin de cualquier Estado, en cualquier época o lugar?

Los teóricos de la filosofía política y del Estado coinciden en que el fin que legitima la existencia y acción estatal es la promoción del Bien Común, aquel que ... «Es apto para ser participado por todos y cada uno de los miembros de una comunidad o sociedad de personas humanas» [23]. El Concilio Vaticano II lo definió como el «conjunto de las condiciones de la vida social con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones puedan lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección». Es, pues, el *fin o meta hacia el que camina y se orienta la vida de la sociedad, el sentido de su dinamismo* [24].

Estos medios que configuran el bien común pueden ser *materiales* (por ejemplo, una buena red asistencial sanitaria, o de comunicaciones, etc.) o *espirituales, no materiales* (por ejemplo, la paz, la estabilidad política, la democracia, etc.).

Se trata, pues, de una exigencia de la justicia social, una orientación necesaria de nuestra libertad y de la acción del gobernante que, en esa *elevación al bien común*, hace posible (porque los incluye) la realización de los bienes *personales* [25].

El Bien Común no es un bien *colectivo* que se imponga sobre los bienes personales (vida, salud, dignidad de la persona...), sino que los trasciende. Sin embargo, es evidente que tiene una superioridad sobre los bienes individuales habituales (propiedades, derechos civiles, etc.), aunque no los excluya necesariamente. De hecho el Bien común exige que cada uno tenga su bien particular. Hay, pues, una primacía de aquél sobre los bienes particulares, que le están, por tanto, subordinados (dentro de un mismo plano de bienes (por ejemplo, es legítima, desde la perspectiva del bien común, una política de expropiación forzosa de un terreno para construir una vía de comunicación que favorezca el transporte de todos, por razones de interés general, tal como prevén la mayoría de las legislaciones).

---

23. Millán-Puelles, A., *El valor de la libertad*.

24. Barraca Mairal, J., *Pensar el Derecho. Curso de Filosofía Jurídica,* Ed. Palabra, Madrid 2005, p. 156-157.

25. Así lo entendió la doctrina cristiana. Para Tomás de Aquino, el Estado se justifica y legitima en la medida en que se orienta al Bien Común, lo que implica la promoción y defensa de los bienes inherentes a la persona humana. Para Santo Tomás Moro, la cualidad más excelsa del político es identificarse con ese Bien Común, servir a la comunidad política desde el respeto a la dignidad de la persona humana.

Otra es la correcta jerarquización respecto de lo que hemos denominado bienes de carácter personal, por su relación con la persona humana y su dignidad:

1. El Bien Común no excluye al bien personal, lo contiene.
2. El Bien Común implica la generación de las condiciones para el desarrollo y plenitud de los bienes personales.
3. Primacía del bien personal sobre los bienes particulares, y trascendencia del bien personal respecto del Bien Común.

El principio rector de esta filosofía de la superioridad del bien común es el que expresara Aristóteles cuando algo uno y lo mismo puede servir para lograr este bien o para conseguir un bien privado, meramente particular: «Si una y la misma cosa es un bien para un solo hombre y para la ciudad, manifiestamente es mejor y más perfecto el procurar y defender el bien de la ciudad. Pues aunque asimismo merece ser querido lo bueno para uno solo, es más noble divino, sin embargo, el querer lo bueno para un pueblo y para las ciudades» [26].

En todo caso, hay un consenso en la doctrina respecto de cuál sea el contenido esencial del Bien Común, que debería incluir:

1. el bienestar material;
2. la paz;
3. los valores culturales y espirituales;

El bien común tiene su fondo unitario en la propia persona humana, sirve a la persona, «...es, a la par, fin y medio; mas esto último en el sentido preciso de constituir un servicio necesario a la perfección del hombre» [27].

Por tanto, la acción del Estado y sus instituciones debe ordenarse a la promoción del bien común si quiere servir a la persona humana, y esto implicará racionalizar y ordenar, en su caso limitar su actividad a ello. De acuerdo con un principio genérico de subsidiariedad, «la misión del poder público no es sustituir la actividad de los individuos o de los grupos, sino hacer posible esa actividad, ordenarla o, en su caso, suplirla al servicio de los bienes públicos comunes» [28].

---

26. ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco,*1904 b, pp. 7-10.
27. BARRACA, J., o.c., p. 158.
28. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Principios de Teoría Política,* Ed. Nacional, Madrid 1983, p.:90.

Ahora que sabemos que el fin primordial del Estado es promover el Bien Común y que esto no excluye sino que más bien incorpora la de los bienes personales, podemos llegar a una primera y provisional conclusión: el paternalismo del Estado es posible en cuanto desviación de sus fines legitimantes, es decir, *el Estado es paternalista cuando no posibilita la realización efectiva de los bienes personales, por servir sus acciones a otros fines que asfixien, impidan el ejercicio de los derechos individuales*.

Volviendo al ejemplo que sirvió de pretexto inicial a nuestra reflexión, nos preguntamos si la norma que prohíbe fumar en España en recintos públicos, laborales, educativos, etc., supone una acción legislativa legítima o una interferencia paternalista del Estado en nuestras libertades.

Para contestarlo, siguiendo el criterio arriba enunciado, bastaría con demostrar que es una política legislativa que procura el Bien Común, de forma que, en modo alguno suponga la depresión o supresión de los bienes personales de los españoles.

El asunto es claro en algunos de los ángulos del problema, como son que la nueva ley favorece indiscutiblemente la salud personal de fumadores y no fumadores, la salubridad general de los locales y lugares públicos. También parece que será beneficiosa desde la óptica de las finanzas estatales pues, aunque el descenso del consumo incidirá en los ingresos por los impuestos asociados al cigarrillo, y en el paro registrado en las empresas relacionadas con el tabaco, disminuirá el gasto sanitario y farmacéutico, así como los costes derivados del absentismo laboral, producidos por patologías provocadas por el tabaquismo.

Si la vida, la salud o el trabajo son bienes y derechos que se ven claramente incluidos en una medida estatal dirigida al bien común, sin embargo las dudas surgen en cuanto a que tales restricciones legales signifiquen una pérdida desde el punto de vista de la libertad, que, si fuera sacrificada, impediría hablar legítimamente de promoción del bien común y sí de un ejercicio paternalista del poder.

La clave de esta –sólo aparente– contradicción entre el bien personal y el bien común está en una concepción sesgada, limitada, pero extraordinariamente común de la libertad, que la reduce a lo que yo denomino *autonomía*. Esta última y sólo ella se vería afectada por la legislación. Salvaguardada la verdadera libertad, no existiría conflic-

to con criterios de bien común y, por tanto, no habría paternalismo. Lo explicamos a continuación.

IV. Autonomía personal y Bien Común

En el ámbito filosófico, *autonomía* y *libertad* no son lo mismo. A pesar de la equivocidad del término, los distintos significados que ha tenido y tiene el concepto de autonomía en el terreno de la antropología filosófica podrían resumirse en una idea básica, subyacente a todos ellos. Autonomía sería: *la limitada pero real capacidad de autodeterminación del actuar que asiste al ser humano, relativa y contingente capacidad de autogobierno para tomar decisiones, para elegir opciones*. La autonomía se traduce, ya en el campo de la ética, en la capacidad de elección moral.

La mayoría de nuestros contemporáneos identifican la libertad con la autonomía, entendiendo por libertad la *mera capacidad de elección*. Pero, además, la libertad-autonomía de la que se creen investidos de manera inalienable no es la simple capacidad de elección. Creer esto sólo sería una penosa reducción de la libertad al *choice*. La libertad suele conllevar una cierta indeterminabilidad, pero «la libertad es bastante más que la simple indeterminación o indeterminabilidad: los ilustrados redujeron el derecho a la libertad a la exigencia de indeterminabilidad de nuestros actos pero ello se hizo a costa de dejar inexplicado el fundamento y, por lo tanto, el alcance de nuestros derechos» [29].

El problema del individualismo nihilista imperante en occidente es que «absolutiza» esa capacidad de elección que se convierte en la total y omnímoda facultad de elegir. No teniendo límites, la autonomía que se predica del hombre posmoderno es más bien una *autarquía*, es decir, una fatua y ensoberbecida pretensión de *independencia*.

La esencial limitación de la libertad del hombre es un dato filosófico, además de una evidencia empírica: «Yo no puedo hacer todo lo que quiero», por ejemplo, «no puedo volar», por mucho que mi voluntad lo desee. Un ser limitado y contingente como el ser huma-

29. Carpintero, F., «Derecho y Ontología jurídica», *Actas*, Madrid 1993, p. 275.

no no podría ser titular de un atributo de carácter absoluto. Sólo Dios es absolutamente libre. Claro que para compartir esta noción es necesario participar de esta concepción antropológica [30].

Pero junto a esa limitación fáctica y ontológica, la vida en sociedad impone regular la libertad individual, cuyo desenvolvimiento puede entrar en conflicto con otros bienes, puede colisionar con el libre arbitrio de los otros individuos. Esto siempre se tuvo claro en el mundo del Derecho. La filosofía del Derecho y el mismo Derecho positivo han entendido que éste suponía un orden normativo de la conducta libre del hombre, en la vida social, desde la convicción de que la libertad de los individuos debía regularse, al punto de que se ha definido el Derecho como un orden coactivo capaz de hacer posible la coexistencia del arbitrio de las personas. Así, E. Kant escribió:

"El Derecho es el conjunto de condiciones bajo las cuales el arbitrio de uno se puede armonizar con el arbitrio de otro según una ley general de libertad"(...) « Es justa toda acción que por sí, o por su máxima, no es un obstáculo a la conformidad de la libertad del arbitrio de todos con la libertad de cada uno según leyes universales (...) Si algún uso de la libertad misma es un obstáculo a la libertad, según las leyes generales (es decir, injusto), en este caso la resistencia que se le opone, como que va destinada a hacer ceder el obstáculo a la libertad, *está conforme con la libertad según leyes generales; es decir que es justo; por consiguiente, el Derecho es inseparable, según el principio de contradicción, de la facultad de obligar al que se opone a su libre ejercicio».* [31]

En todo caso, y como ha dicho García Maynez, «*conviene, desde luego, distinguir la libertad como atributo de la voluntad humana, de la libertad como derecho. Aquélla es generalmente concebida como poder o facultad natural de autodeterminación. Podría definirse diciendo que es la aptitud de obrar por sí, o sea, sin obedecer*

30. Como advierte I. BERLIN: «...Esto demuestra, (si es que se necesita demostración para una verdad tan evidente) que las concepciones que se tengan de la libertad se derivan directamente de las ideas que se tengan sobre lo que constituye el yo, la persona, el hombre. Se pueden hacer suficientes manipulaciones con las definiciones de hombre y de libertad para que signifiquen todo lo que quiera el manipulador. La historia reciente ha puesto muy en claro que esta cuestión no es meramente académica». BERLIN, I.: «Dos conceptos de libertad», en *Cuatro ensayos sobre la libertad,* Alianza, Madrid 2000, p. 235.

31. KANT, E., *Principios Metafísicos del Derecho,* pp. 42, 44 y 45, trad. de G. Lizarraga, Lib. Victoriano Suárez, Madrid 1873.

a ninguna fuerza o motivo determinante. Es, como diría Kant, una causalidad cuyo primer momento es solo causa, no efecto de otra causa.» [32]

La aspiración de la libertad como fin esencial del hombre, no es, sin embargo, la única finalidad existencial de éste, sino que la libertad, aun siendo un valor irrenunciable, tiene que buscar vías de realización efectivas compatibles con otros valores y fines humanos.

«El mundo con el que nos encontramos en nuestra experiencia ordinaria es un mundo en el que nos enfrentamos con que tenemos que elegir entre fines igualmente últimos y pretensiones igualmente absolutas, la realización de algunos de los cuales tiene que implicar inevitablemente el sacrificio de otros.(...) El grado de libertad que goce un hombre, o un pueblo, para elegir vivir como quiera tiene que estar medido por contraste con lo que pretendan significar otros valores, de los cuales quizá sean los ejemplos más evidentes la igualdad, la justicia, la felicidad, la seguridad o el orden público. Por esta razón, la libertad no puede ser ilimitada» [33].

Para el personalismo realista que defendemos, la libertad no es lo mismo que la autonomía puesto que la autonomía o libertad de elección no es toda la libertad ni es la verdadera libertad. La *libertad de* (ausencia de coacción que denominamos autonomía) se completa, se convierte en plena, cuando es *libertad para* hacer lo que es justo, correcto, bueno (orientación teleológica que *define* el acto libre y que incluye el fin de la comunidad política que es el Bien Común). Esto implica admitir un *contenido* de la libertad que condicionaría la autonomía desde la misma realidad, implica admitir instancias heterónomas que conformen mis decisiones autónomas, para hacerlas «libres» [34].

La auténtica libertad implica una serie de determinaciones de carácter heterónomo a nuestra limitada autonomía, de modo que

---

32. García Maynez, E., *Introducción al estudio del Derecho,* 37.ª ed., Porrúa, Méjico 1985, p. 216.

33. Berlin, I., o.c., p. 278.

34. «Es mucho lo que nos jugamos en este tema porque sin libertad no se puede hablar de vida propiamente humana. El problema, sin embargo, es hoy especialmente agudo porque el hombre actual ante todo vivencia "las cosas"(la Realidad), como un tope o condicionante molesto a su libertad: la conciencia moderna tiende a no admitir ninguna "realidad" externa al hombre mismo que limite su arbitrio y, por esta razón, palabras como "metafísico" u "ontológico" son sentidas como el máximo enemigo», cfr. Carpintero, F., «Derecho y Ontología jurídica», *Actas*, Madrid 1993, p. 247.

nuestras elecciones autónomas puedan orientarse en un sentido concreto, el que se compadece con las exigencias de nuestra *naturaleza*. Así, la libertad reclama que nuestro obrar pueda autodeterminarse (autonomía) pero no en cualquier dirección, sino en la que impone el *ser del hombre*, la realización de sus fines como ser *racional* que busca el *bien*, la *verdad* y la *belleza*; y como ser *social*, ser en *comunicación* y *dependencia* de otros.

Al Derecho del Estado corresponderá establecer las condiciones que habiliten la concurrencia del arbitrio autónomo de los integrantes de la sociedad, para que se pueda proyectar la libertad de cada uno de ellos. Precisamente entonces, cuando se generan condiciones para que cada uno actúe *autónomamente lo que debe,* que esto es su *libertad,* entonces el Derecho estatal estaría realizando el Bien Común.

Desde esta perspectiva, *una limitación de la autonomía –por ejemplo, en razón del Bien Común–, no implica necesariamente una limitación de la libertad*. Al contrario, si se es libre en la medida en que se puede orientar la propia autonomía hacia el bien, entonces una norma que posibilite o incluso impulse un correcto direccionamiento de esas autonomías limitadas no sólo asegura la verdadera libertad de todos, sino que está «haciendo» Bien Común.

En nuestro ejemplo, las fuertes restricciones de la legislación del Estado al uso del tabaco limitan la autonomía, pero, situándose en línea de promoción de exigencias básicas de nuestra naturaleza que le son prioritarias (o, al menos del mismo rango (salud, vida física, etc.), estarían en coherencia con un imperativo de Bien Común y no atentarían contra la libertad personal. La razón de fondo es que *no se es libre para actuar contra la propia naturaleza* o para autodestruirse; más bien, cuando se actúa contra la ley natural, contra bienes tan básicos, se está desplegando la autonomía –que puede tener un sentido de especificación u otro–, pero no la libertad [35].

V. Conclusión: Límites del Estado

La conclusión de nuestro análisis es que el Estado puede ser paternalista, desde luego que sí, siempre que pierde de vista el fin debido de

35. Sobre el sentido de la libertad y su necesaria referencia a valores morales objetivos, víd. Agejas, J. A., *El arte de aprender la libertad*, Spiritus Media/C.U. Francisco de Vitoria, Madrid 2003.

su existencia, políticas y actuaciones: el servicio al bien común, como exigencia de la naturaleza personal del ser humano. Por ello, consideramos una actitud cívicamente responsable la que contempla críticamente las actuaciones estatales que inciden sensiblemente sobre la esfera de los derechos individuales, particularmente aquellos más personales o tradicionalmente ligados al ámbito de la privacidad.

En realidad, la conclusión más clara es que el límite del Estado viene marcado por su *teleología*, por sus fines esenciales, que dotan de legitimidad a sus actuaciones, y por su carácter de *ordenamiento jurídico* por el que sus procedimientos, políticas y actuaciones concretas están ordenadas y reguladas por el principio de legalidad.

No es paternalista el Estado que procure diligentemente y de acuerdo con los presupuestos del Estado de Derecho, el bien de cada uno de sus ciudadanos, aun cuando para ello entre en conflicto con bienes de menor rango, como la autonomía, cuya esencia es su limitación. En este sentido, ceder autonomía individual es la base de la creación y constitución de toda autoridad legítima, también la del Estado, como condición necesaria de la realización de los derechos y libertades personales. El Estado ordena y limita habitualmente nuestras autonomías individuales, posibilitando la convivencia.

Además, como ha argumentado acertadamente la doctrina reciente [36], sólo una determinada comprensión de la visión liberal de la autonomía la contrapondría genérica y apriorísticamente con actuaciones de las instituciones dotadas de autoridad como la que sirve de pretexto a nuestro comentario, habida cuenta de que toda comprensión de la autonomía encubre una concepción valiosa de determinados *bienes* que orientan el sentido de las decisiones cotidianas. Estas concepciones podrán variar histórica y geográficamente, pero nunca nuestra autonomía es «aséptica» a ellas y, en ocasiones, la contradicción entre las preferencias actuales del sujeto y las disposiciones estatales será solo aparente, de modo que autonomía y libertad solo serían interferidas formal o coyunturalmente. Como dice un eslogan de la campaña publicitaria gubernamental que apoya las restricciones al uso del tabaco «en el fondo, sabes que es bueno para ti».

VI. Bibliografía

AA.VV.: *Estudios sobre la Encíclica Sollicitudo rei socialis,* Unión Edit., Madrid 1990.

AGEJAS, J. A., *El arte de aprender la libertad*, Spiritus Media/CUF Vitoria, Madrid 2003.
AMADO, J. (ed.), *El pensamiento de Benedicto XVI...,* Libros Libres, Madrid 2005.
ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*.
ATIENZA, M., *Tras la justicia*, Ariel, Barcelona 1993.
BARRACA, J., *Pensar el Derecho. Curso de Filosofía Jurídica,* Ed. Palabra, Madrid 2005.
BERLIN, I., *Cuatro ensayos sobre la libertad,* Alianza, Madrid 2000.
CARPINTERO, F., «Derecho y Ontología jurídica», *Actas*, Madrid 1993.
DÍAZ PINTOS, G., *Autonomía y paternalismo,* Universidad Castilla-La Mancha, 1993.
GARCÍA MAYNEZ, E., *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, Méjico 1985.
KELSEN, H., *Teoría Pura del Derecho,* Porrúa, México 1995.
HAYEK, F. A., *Los fundamentos de la libertad,* 6.ª ed., Unión Editorial, Madrid 1998.
KANT, E., *Principios Metafísicos del Derecho,* Lib. Victoriano Suárez, Madrid 1873.
MILL, J. S., *Sobre la libertad,* Alianza, Madrid 1988.
MILLÁN PUELLES, A., *El valor de la libertad,* Rialp, Madrid 1995.
SÁNCHEZ AGESTA, L., *Principios de Teoría Política,* Ed. Nacional, Madrid 1983.
SERRANO RUIZ CALDERÓN, J. M., *Eutanasia y vida dependiente,* EIUNSA, Madrid 2001.
TAKIKAWA, H., «Can we justify de Welfare State in an age of globalization?Toward complex borders», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Actas del Congreso Mundial de Filosofía Jurídica y Social: «*Derecho y Justicia en una sociedad global», IVR, Universidad de Granada, Granada 2005.