

**CRISIS DEL ESTADO-NACIÓN EUROPEO
Y
PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD**

Ana-Mar Fernández Pasarin

*Institut de Ciències Polítiques i Socials
Barcelona*

2 0 0 1

■ El propósito del Institut de Ciències Polítiques i Socials es impulsar la investigación y la docencia en los campos de las ciencias políticas y sociales. El Institut de Ciències Polítiques i Socials está adscrito a la Universitat Autònoma de Barcelona.

Este trabajo ha recibido el Premio a la Memoria de Doctorado en Ciencias Políticas convocado en el año 2000 por el Institut de Ciències Polítiques i Socials.

A mis padres

© ICPS y Ana-Mar Fernández, 2001

Institut de Ciències Polítiques i Socials
c/ Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona
<http://www.icps.es>

Diseño
Toni Viaplana

Impresión
Anagràfic, c/ Francesc Layret, 7
08950 Esplugues de Llobregat

Depósito legal: B-47.905-2001

ISBN: 84-699-6857-2

Agradecimientos

Quiero aprovechar la ocasión de esta publicación para expresar mi más sincero reconocimiento a mi director de tesis, el Dr. Francesc Morata, por el tiempo dedicado y la atención prestada al presente trabajo, así como al Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público de la Universitat Autònoma de Barcelona por las facilidades proporcionadas durante la realización de esta investigación. Por otra parte, quiero expresar mi agradecimiento al Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona y, en particular a tres de sus miembros, la Dra. Monserrat Baras, el Dr. Jesús María Rodés y el Dr. Gabriel Colomé por brindarme la oportunidad de publicar este estudio. Para terminar, no puedo dejar de expresar mi profundo agradecimiento a Begoña Arias por sus consejos, a María del Mar Rodríguez y Plácido Fernández por su apoyo incondicional y finalmente a ti, José Ramón, simplemente por estar ahí.

Nota

Esta publicación está basada en la Memoria de Doctorado “Crisis del Estado-nación europeo y principio de subsidiariedad”, leída el 20 de noviembre de 2000 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona ante un Tribunal presidido por el Dr. Francesc de Carreras, Catedrático de Derecho Constitucional de la UAB. El Dr. Jesús María Rodés, profesor de Ciencias Políticas de la UAB y el Dr. Kenneth Hanf, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad Pompeu Fabra completaban la formación del Tribunal.

■ Índice

Presentación: Francesc Morata	9
Prólogo	13
Introducción	16
1. Objeto y delimitación del campo de estudio	17
2. Metodología	18
3. Estructura del trabajo	19
Capítulo 1. Fundamentos teóricos del principio de subsidiariedad	20
1. El concepto de subsidiariedad, un principio de organización social anclado en la filosofía cristiana	21
1.1. Los precursores de la idea subsidiaria: Aristóteles y Tomás de Aquino	21
1.2. La Iglesia y el principio de subsidiariedad	23
2. La idea subsidiaria, un principio de organización política vinculado al federalismo	25
2.1. La aportación de Althusius	26
2.2. Federalismo y subsidiariedad	27
Capítulo 2. Proceso de integración europea y principio de subsidiariedad ..	29
1. ¿Crisis del Estado-nación europea?	29
1.1. Los cimientos del Estado moderno europeo	30
1.2. El desarrollo de una alternativa al orden político clásico	31
2. Crisis del Estado-nación y proceso de construcción europea	32
2.1. La construcción europea: una oportunidad para los Estados miembros	33
2.2. La construcción europea: un apremio para los Estados miembros ..	36
2.3. La construcción europea: apremio y oportunidad	38

3. Subsidiariedad e integración europea	39
3.1. La historia de la construcción europea o la creación de una autoridad subsidiaria	40
3.1.1. El principio de subsidiariedad como modo de justificar la intervención comunitaria: el criterio de eficacia	40
3.1.2. El principio de subsidiariedad como modo de frenar el <i>spillover</i> comunitario: el criterio de insuficiencia	42
3.2. Institucionalización del principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea	45
3.2.1. Alcance del principio de subsidiariedad	45
3.2.2. Ámbito de aplicación del principio de subsidiariedad: las competencias concurrentes	46
3.3. Límites del recurso al principio de subsidiariedad en el marco de la Unión Europea	48
Conclusiones	50
Notas	56
Bibliografía	66

Presentación

El estudio de Ana Mar Fernández tiene el mérito de haber resumido y analizado en profundidad la evolución del principio de subsidiariedad desde sus raíces filosóficas más remotas hasta su inclusión en el proceso de integración europea. De la lectura se desprende la dificultad de alcanzar un consenso sobre las implicaciones de la subsidiariedad para el desarrollo democrático de dicho proceso. La dificultad de plasmación de la subsidiariedad obedece principalmente a la inadecuación del marco analítico a partir del cual se intenta exportar al sistema institucional europeo. El principio de subsidiariedad sigue teniendo plena vigencia. No obstante, su efectividad no depende tanto de los planteamientos legales, sino de la plena aceptación de sus implicaciones desde el punto de vista de la gobernanza democrática europea.

En este inicio del siglo XXI, la Comunidad/Unión Europea se enfrenta a numerosos desafíos derivados de la necesidad de hacer frente, de forma simultánea, a problemas de distinta índole entre los que destacan la gran ampliación al Este, la puesta en marcha de la Unión Monetaria y, como corolario, la adaptación de su sistema institucional. En lo que se refiere a este último aspecto, las últimas reformas de los Tratados y, en particular, la de Niza, han resultado del todo insatisfactorias. Ello explica, entre otras cosas, la Declaración sobre el Futuro de la Unión anexa al Tratado de Niza en la cual se hace un llamamiento a todas las instituciones y a los actores políticos y sociales para abrir un “amplio y profundo debate” sobre el desarrollo futuro de la Unión. La agenda de dicho proceso, que deberá desembocar en una nueva Conferencia Intergubernamental en 2004, incluye, como uno de sus principales puntos, una mejor delimitación de las competencias entre la UE y los Estados miembros “que refleje el principio de subsidiariedad”.

Tal y como pone de manifiesto Ana Mar Fernández, el principio de subsidiariedad es un tema recurrente en el debate sobre la integración europea que ha cobrado mayor importancia en los últimos años a medida que la Unión iba ampliando sus ámbitos de intervención en detrimento de la capacidad de actuación autónoma de los Estados miembros. La CE constituye en muchos aspectos un sistema basado en la subsidiariedad ascendente: las instituciones supranacionales han ido asumiendo nuevas competencias en la medida en que los Estados miembros ya no eran capaces de ejercerlas de forma eficiente. La Unión está legitimada para actuar cuando los Estados no se hallan en condiciones de cumplir con los objetivos del Tratado. La Unión Monetaria, la política medioambiental o la Cooperación en temas de Justicia e Interior son sólo algunos

ejemplos de ello. Aunque el Tratado no se refiere explícitamente a los niveles infraestatales, no hay duda de que la expresión “Estados miembros” incluye igualmente la dimensión regional y local. En una declaración anexa al Tratado de Amsterdam, los tres Estados miembros dotados de estructuras federales hicieron constar explícitamente que la acción europea, conforme al principio de subsidiariedad, se refiere, no solo a los Estados miembros, sino también a sus entidades infraestatales en la medida en que estas disponen de poderes legislativos.

En cuanto implementadores en última instancia de un gran número de políticas y programas adoptados en Bruselas, las autoridades territoriales (regiones y ciudades) reclaman una mayor implicación en las decisiones. Ello es particularmente evidente en los Estados miembros de estructura federal (Bélgica, Alemania y Austria), cuyos entes territoriales presionan fuertemente para recuperar el poder decisional que han ido perdiendo a medida que avanzaba el proceso de integración. En consecuencia, reclaman una delimitación más clara de las competencias inspirada en el modelo federal que les es familiar como protección ante futuros cambios institucionales o incluso constitucionales. Dicho razonamiento es extensivo a las demás “regiones constitucionales” europeas, como las Comunidades autónomas, Escocia o Gales. No obstante, algunos gobiernos centrales, preocupados por la defensa de la “soberanía” estatal, también entienden la subsidiariedad como una vía de recuperación de algunas competencias ya transferidas a la Unión.

Así las cosas, el concepto tradicional de subsidiariedad parece adecuarse poco a la complejidad creciente de un sistema de gobernanza de nuevo cuño como el de la UE. Esta se define, cada vez más, como un sistema de redes de gobernanza multinivel basado en la dinámica derivada de la implicación de los distintos niveles de gobierno y de los demás actores privados en las decisiones y en su puesta en práctica efectiva. La acepción tradicional de la subsidiariedad parte de una visión estática de las competencias públicas. La propuesta consiste en el refuerzo de los niveles inferiores de gobierno con objeto de acercar las decisiones o, al menos, el control sobre estas, a los ciudadanos. La proximidad se convierte así en criterio de redistribución de las responsabilidades públicas. Sin embargo, esta visión de la subsidiariedad, al igual que la mayor parte de los análisis tradicionales del sistema de gobernanza europea, no se corresponde con las transformaciones políticas que se han ido operando a lo largo de los últimos años en Europa. Al igual que en los Estados miembros, (aunque de forma mucho más acusada, puesto que el sistema europeo no está basado en la división de poderes propia de la democracia representativa) dichas transformaciones reflejan

la interdependencia y la interacción entre los distintos niveles de gobierno cuya resultante no puede ser sino la cooperación entre el conjunto de actores públicos y privados implicados en las políticas. Como ha recordado la Comisión Europea en su documento de trabajo para la elaboración del Libro Blanco de 2001 sobre la Gobernanza Europea, dicho concepto “pone de relieve la implicación de los actores regionales, locales y no gubernamentales en la elaboración de las políticas”; por ello, el “éxito de las decisiones comunitarias y la aceptación de las reglas dependen de la implicación directa de dichos actores”.

Hasta ahora, la UE ha sido objeto de una instrumentalización permanente por parte de los gobiernos centrales de los Estados miembros en la medida en que no podían satisfacer individualmente sus propios intereses. Al no contar con unos objetivos claros y con una delimitación exacta de las competencias, la Unión se ha ido convirtiendo en una compleja red de estructuras, reglas, competencias y funciones cada vez más difícil de manejar. El problema es ya evidente con 15 Estados y lo puede ser todavía más en una Unión de 27 o más miembros. Siendo inevitable la tendencia a un mayor grado de integración, el incremento de los actores conducirá a un incremento de la complejidad en las relaciones entre ciudadanos e instituciones, con lo que se acentuarán todavía más los actuales problemas derivados de la falta de transparencia, accesibilidad y control democrático. En estas condiciones, la única alternativa es la adaptación institucional a los cambios que se están produciendo en las sociedades occidentales. Estos se caracterizan por la fragmentación social, la incertidumbre económica, la pluriculturalidad y la pérdida de consenso respecto a las formas tradicionales de gobierno democrático. Cada vez es más evidente el contraste entre la teoría normativa de la democracia y la práctica diaria de la política. Las instituciones representativas no disponen de las capacidades necesarias para hacer frente a la complejidad de los problemas que se acumulan en las agendas gubernamentales. La participación en las elecciones tiende a estancarse, cuando no a retroceder (véase, en particular, las elecciones al PE de 1999) generando una crisis de confianza en las instituciones. Paralelamente, la sociedad tiende a organizarse informalmente a través de todo tipo de organizaciones. Así, mientras la política en sentido amplio escapa poco a poco al control democrático, como resultado de la interdependencia, las políticas públicas son objeto de negociación en el seno de redes más o menos estables de actores dotados de distintos recursos y operando en los distintos niveles de gobierno. De hecho, no existe prácticamente política alguna en Europa que pueda ser decidida e implementada individualmente por un único actor político. Si esta situación refleja un inevitable pluralismo institucional, también encierra a menudo el peligro del tecnocratismo. Baste recordar el fenómeno de la comitología o los centenares de comités de

expertos y grupos de trabajo, alejados de todo control público, en los que se apoya el Consejo de Ministros.

El debate sobre la reforma institucional europea adolece de las insuficiencias propias de conceptos propios del siglo pasado, cuando no de la teoría de Estado y del constitucionalismo de los siglos precedentes. Los distintos Estados tienden a plantear el problema en términos de una distribución vertical -jerárquica- de las competencias sin tener en cuenta la interdependencia y la interacción a las que antes nos referíamos. Esta visión, basada en la separación, la compartimentación y la superposición, no se corresponde con la realidad. La transversalidad y la interdependencia funcional y territorial no pueden afrontarse mediante formulas rígidas, sino a través de un sistema flexible de redes de actores públicos y privados. Este es sin duda el principal patrimonio presente de la UE. Ahora, de lo que se trata es de conectarlo con la sociedad mediante una concepción dinámica y flexible de la subsidiariedad. Esta implica que la identificación de las funciones, las competencias y los recursos se halla permanentemente abierta a la negociación, la coordinación y la cooperación en función de los problemas y los intereses comunes. La nueva subsidiariedad significa que las distintas redes de actores interrelacionados, incluidos los ciudadanos, están en condiciones de participar activamente en el proceso político. Se trata por tanto de diseñar un sistema capaz de combinar de forma eficiente la democracia participativa y la representativa, en el que los representantes democráticos dispongan de interlocutores/controladores directos y activos en la sociedad (ONG, sindicatos, empresarios, universidades, etc.). En una *polity* de estas características, las ciudades y las regiones deben desempeñar un papel de primer orden, puesto que su participación resulta fundamental para el acercamiento de las decisiones a la ciudadanía y, por tanto, para la aplicación y la revisión permanente de las políticas.

Francesc Morata
Catedrático de Ciencia Política
de la Universitat Autònoma de Barcelona

Prólogo

Esta memoria nació del interés por dos temas candentes de la ciencia política contemporánea: la transformación del Estado-nación europeo y el proceso de integración europea. El primero de ellos hace referencia a las presiones ejercidas sobre el modelo estatal clásico desde los años 70. El segundo, al desarrollo de una nueva dinámica política y económica cuya naturaleza exacta está todavía por definir.

Este trabajo tiene como objetivo establecer un nexo entre estos dos fenómenos a partir del estudio de un instrumento determinado: el principio de subsidiariedad.

Concepto normativo derivado de las filosofías aristotélica y cristiana, la idea subsidiaria se desarrolla en el marco de unas sociedades complejas marcadas por una fuerte cultura de autonomía y, en este sentido, se articula como norma reguladora para el ejercicio de la autoridad: siempre que una entidad autónoma preexistente disponga de los medios suficientes para llevar a cabo las funciones que fundan su legitimidad, debe poder hacerlo. La intervención de una autoridad "superior" encuentra su única justificación en caso de insuficiencia manifiesta por parte de las colectividades "inferiores". La idea de suplencia está en el centro de esta filosofía: la instancia superior debe suplir las insuficiencias de los escalones inferiores, nunca reemplazarlos, en los ámbitos en los que éstos estén en condiciones de actuar.

Habida cuenta de las primicias teóricas sobre las que se ha erguido la idea subsidiaria, su recuperación en el ámbito de la Unión Europea ha llamado nuestra atención. En efecto, ¿qué significado atribuir al principio de subsidiariedad, cómo interpretar su uso en el marco del proceso de integración europea?

Partiendo de esta cuestión central, la investigación propone y contrasta la siguiente hipótesis: existe una relación de causa-efecto entre la transformación del Estado-nación y la adopción del principio subsidiario a nivel europeo.

Esta pista explicativa no pretende ser la única. Más bien se trata de una presunción cuya validez analítica nos ha parecido interesante sopesar en el marco de una reflexión general sobre la situación actual del Estado-nación europeo y la influencia que desde los años 50 ejerce sobre ella el proceso de construcción europea.

*“L’AUTORITÉ SANS UNE LIBERTÉ QUI DISCUTE,
RESISTE OU SE SOUMET, EST UN VAIN MOT;
LA LIBERTÉ, SANS UNE AUTORITÉ QUI LUI FASSE
CONTREPOIDS EST UN NON-SENS”*

P.J. PROUDHON

INTRODUCCIÓN

Cuando en el siglo XVI, bajo la pluma de Jean Bodin, empieza a elaborarse el concepto de soberanía, éste se aplica a un conjunto dotado de fronteras y regido por un criterio de uniformidad tanto jurídica como económica, política y cultural. La noción de soberanía nace con la estructuración del Estado como unidad de poder continuo y organizado sobre un territorio determinado. Se trata de un atributo perpetuo, absoluto e indivisible derivado del derecho natural.

Con el aporte de las ideas de Hobbes, el origen de la soberanía pasa a derivar de un único y mismo acto: el contrato social. Para superar el "Estado de Naturaleza", caracterizado por una guerra permanente de todos contra todos, para que reine la paz, bien supremo, cada individuo ha delegado en el soberano su derecho absoluto sobre las cosas. La renuncia a un derecho absoluto sólo puede ser total. El contrato social funda la soberanía absoluta a la vez que le confiere su legitimidad.

Con el desarrollo de las ideas liberales y, posteriormente, la transformación del Estado moderno en Estado-nación, la sede de la soberanía se traslada del monarca absoluto al pueblo, pero sus rasgos permanecen incólumes: la soberanía ha de ser una e indivisible. Al mismo tiempo, las cláusulas del contrato político se amplían. El Estado ve cómo sus funciones y obligaciones se extienden: no se trata ya sólo de mantener la seguridad, sino también de fomentar la prosperidad económica y de asegurar a la población un cierto bienestar social.

Desarrollado durante siglos, el paradigma de soberanía exclusiva y hermética sufre desde los años 70 un profundo proceso de transformación. A partir de la segunda mitad del siglo XX, una serie de procesos interdependientes y superpuestos empiezan a cuestionar los parámetros que han fundado el Estado moderno, así como su capacidad de asumir las funciones que tradicionalmente han legitimado su poder.

Estos procesos no son exclusivos del continente europeo. Se trata de fenómenos globales, comunes al conjunto del sistema internacional. Europa occidental es sin embargo una de las zonas geográficas en la que estos cambios se han producido con más intensidad.

Los cambios en las lógicas de seguridad y de orden público propiciados por la implosión del bloque soviético y la destrucción del muro de Berlín, el acelerado proceso de globalización financiera, así como la creciente interdependencia económica, confrontan cada vez más a los Estados europeos con los límites de unas estrategias políticas y económicas de dimensión estrictamente nacional.

Por otra parte, a nivel interno, la transformación de las funciones sociales del Estado, así como la crisis de identidad que afecta a numerosos países europeos, ponen en entredicho dos de las principales funciones legitimadoras del Estado en esta segunda mitad del siglo XX: su función redistributiva y su función representativa.

Estos fenómenos tanto externos como internos no se manifiestan de forma independiente, sino que actúan e interactúan sobre el Estado, disminuyendo su capacidad para tomar decisiones autónomas tanto a nivel interno como internacional y trastocando nuestros referentes tradicionales.

En este contexto, existen opiniones contrastadas sobre el efecto que el proceso de integración europea ha tenido sobre la transformación del Estado-nación europeo. En opinión de algunos autores, este proceso contribuye a la superación del Estado-nación como marco de organización y de representación política. Otros, al contrario, han opinado que el proceso de integración europea ha sido y es parte integrante de la reafirmación del Estado en Europa occidental.

1. Objeto y delimitación del campo de estudio

Al hilo de este debate, esta investigación propone y contrasta la siguiente hipótesis: desde que en 1950 seis Estados europeos afirmaran su voluntad de integrarse sobre el plano económico y de unirse a nivel político, se desarrolló una alternativa al orden político clásico. El modelo unificado de autoridad y representación, controlando todas las funciones de gobierno en un territorio determinado, ha sido progresivamente sustituido por un sistema más difuso y multilateralizado pero sobre el que los Estados miembros siempre han querido mantener su control. **Este control encuentra desde los orígenes de la construcción europea una de sus expresiones en el principio de subsidiariedad.**

Concepto antiguo anclado en las filosofías aristotélica y escolástica y posteriormente desarrollado por las ideas federalistas, el principio de subsidiariedad propone un sistema específico de atribución de las competencias en el seno de la estructura social y política: [siempre que una entidad autónoma disponga de los medios suficientes para llevar a cabo las funciones que fundan su legitimidad, debe poder hacerlo sin interferencia.] La intervención de una autoridad superior¹ encuentra su única justificación en caso de insuficiencia manifiesta por parte de la comunidad de base. La instancia superior no tiene finalidad propia. Su legitimidad se expresa exclusivamente a través de su acción paliativa. El **criterio de suficiencia** es el que, en un momento dado, determina la

frontera entre la autonomía de los grupos “inferiores” y la intervención de la autoridad “superior”².

La Iglesia católica ha sido la primera en aplicar este principio para justificar el fin del primado papal como principio de gobierno. Más tarde, a partir del siglo XIX y en un contexto muy distinto, la Iglesia desarrollaría este concepto como parte integrante de su “doctrina social”, esto es, la visión normativa que tiene del conjunto de las relaciones que rigen la vida en sociedad.

Trasladado al ámbito político, el concepto de subsidiariedad encuentra su expresión en una teoría de gobierno -el federalismo- que propone una forma específica de concebir las relaciones entre los diferentes niveles de poder que conforman el cuerpo político: la aspiración y propósito de generar y mantener simultáneamente la unidad del poder y su difusión en nombre de la diversidad.

La lealtad hacia el nivel político más amplio e integrador -lealtad derivada del propio término *foedus*, pacto o alianza pero también *fides*, lealtad- reviste la misma importancia que el derecho a la autonomía de las entidades de base. Además de una especie de “contrato social” entre ciudadanos libres que garantice a la vez la autonomía de las entidades constitutivas y su participación en la toma de decisión colectiva, presupone una cultura política que alfe el respeto de la diversidad y la búsqueda de la unidad³.

Aquí, como en el pensamiento subsidiario, el objetivo consiste en preservar la autonomía allí donde preexistía. El papel del Estado es subsidiario: su función se resume siempre a suplir, nunca a reemplazar.

Este arte del equilibrio que preconizan tanto el federalismo como el principio de subsidiariedad encuentra su razón de ser en una concepción pluralista de la sociedad. La sociedad no es un conjunto monolítico sino una realidad diversa y multinivel en la que la conducción de la *Res Publica* no se lleva a cabo de arriba hacia abajo, ni de abajo hacia arriba, sino como resultado de un juego de influencias recíprocas.

2. Metodología

Este trabajo de investigación tenía como objetivo poner en evidencia la meta política perseguida desde los años cincuenta por la introducción del principio de subsidiariedad en los textos comunitarios. Nuestro propósito consistía en averiguar las razones que han motivado la suscripción unánime a este principio por parte de los distintos actores del sistema político europeo, de forma que podamos evaluar su alcance real en el marco de la construcción europea.

Hemos centrado nuestra atención en los fines perseguidos por los Estados miembros.

Nuestra hipótesis de partida consistía en sostener que el recurso al principio de subsidiariedad en el marco europeo debía aprehenderse en el contexto de la crisis del Estado-nación europeo, caracterizado por la superación del concepto clásico de soberanía y la afirmación de nuevos actores sobre la escena política: la Comunidad Europea y las Regiones. En esta memoria intentamos contrastar el argumento según el cual el principio de subsidiariedad es el mecanismo que han encontrado los Estados miembros para contrapesar la cesión de partes cada vez más importantes de su soberanía en beneficio de la Comunidad.

Las fuentes utilizadas para llevar a cabo este estudio se dividen en dos categorías: por una parte, las contribuciones científicas -libros y artículos- en el campo de las ciencias sociales y, por otra, los textos oficiales procedentes de los distintos actores políticos e instituciones del proceso de construcción europea: tratados comunitarios, declaraciones, comunicaciones de la Comisión, resoluciones del Parlamento Europeo, decisiones del Consejo, etc.

3. Estructura del trabajo

Para llevar a cabo este estudio, hemos dividido el trabajo en dos capítulos principales. En el primero, sentamos los fundamentos teóricos del principio de subsidiariedad. Inicialmente, la idea subsidiaria encuentra su origen en la filosofía aristotélica. En el siglo XIII sería recuperada por la corriente escolástica. Se trata entonces de un principio normativo de organización social regido por las normas del derecho natural. A partir del siglo XIX, la Iglesia católica adoptaría este principio como eje rector de su doctrina social. Por otra parte, tempranamente, el pensamiento de autores como Althusius contribuiría a la laicización de este concepto y a su utilización como principio vertebrador de una nueva teoría de gobierno: el federalismo.

Una vez establecidos los cimientos teóricos del principio de subsidiariedad, nuestro propósito ha sido poner de manifiesto las razones que han motivado su adopción en el marco del proceso de construcción europea. Para ello, empezamos por recordar los motivos que propiciaron el inicio y guiaron el desarrollo del proceso de integración europea. Este análisis nos permitió a su vez establecer un paralelismo entre la evolución de la construcción europea y las distintas interpretaciones de las que ha sido objeto la subsidiariedad en el marco de la Unión, conformándose como un medio versátil capaz de dar soporte moral y filosófico a un proceso investido por finalidades inversas.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Etimológicamente, el término "subsidiariedad" proviene de la palabra latina "subsidium" y de sus derivados "subsidiarius" o "subsidiar". En su origen, este vocablo se refería a las líneas o tropas de reserva llamadas a reforzar los ejércitos regulares en caso de necesidad. De este primer significado se ha extraído un segundo, el de refuerzo o socorro. La subsidiariedad se aplica a la acción que suple o robustece a otra principal⁴.

Dos nociones se extraen de esta definición: necesidad y suplencia. Estas dos ideas constituyen las premisas antropológicas y filosóficas del concepto de subsidiariedad.

La noción de necesidad se refiere a la idea de carencia o insuficiencia. El individuo no es autosuficiente o autárquico, como diría Aristóteles, carece de los medios suficientes para lograr su completa realización. De ahí que necesite un "subsidium", la ayuda de una instancia superior en condiciones de aportarle lo que él, de forma aislada, no podría alcanzar. Para ser realmente eficaz, la ayuda o intervención debe provenir del escalón inmediatamente superior al individuo o colectivo necesitado.

La idea de suplencia conlleva por su parte dos nociones complementarias y, hasta cierto punto, contradictorias: una obligación de abstención y una obligación de intervención. En efecto, si el escalón superior debe abstenerse de intervenir cuando el escalón inferior está en condiciones de realizarse por sí mismo, es decir, cuando puede hacer frente a sus necesidades de forma autónoma, en cambio, ese mismo poder superior debe intervenir cada vez que el escalón inferior no esté en condiciones de proveer a sus necesidades. En este último caso, la intervención no es facultativa o aleatoria. La entidad superior está obligada a intervenir. No sólo para paliar las insuficiencias de las entidades inferiores, sino también en un afán de lograr el bien de la sociedad entendido como totalidad⁵.

La idea subsidiaria, intrínsecamente ligada a la noción de suplencia, pretende ser el punto de equilibrio entre estas dos antítesis: la obligación de abstención y la de intervención.

El respeto de la acción libre hasta la insuficiencia constatada sobreentiende la legitimidad de la injerencia en caso de insuficiencia manifiesta. La función del escalón superior, y en particular del escalón situado en la cumbre de la jerarquía, es doble: por una parte, ayudar a la realización del bien particular mediante la suplencia en caso de insuficiencia y, por otra, garantizar lo que la cultura de una época exige en materia de bien común o interés general. De ahí que su intervención, si bien debe limitarse al ámbito de lo estrictamente necesario, no deje de ser ineludible.

El equilibrio estriba en proporcionar una ayuda a prorrata de la necesidad constatada, habida cuenta que la finalidad última de la acción social y política consiste en lograr el mayor grado de autonomía posible de los escalones inferiores dentro del respeto al bien común de la sociedad.

La aplicación del principio de subsidiariedad tiende, por lo tanto, a conciliar una cultura de autonomía (plasmada en la voluntad de fomentar el espíritu de iniciativa de los escalones inferiores) con una cultura intervencionista⁶. Presupone, a la vez, la voluntad de autonomía de los actores sociales y su preocupación por el interés general (si el hombre es un ser social encuentra su felicidad no sólo en su libertad sino también en el bienestar de la sociedad entendida como totalidad).

Partiendo de estos presupuestos, el principio de subsidiariedad -concepto normativo- define los criterios para la atribución del poder dentro de la sociedad: siempre que una entidad de base disponga de los medios suficientes para desempeñar las funciones que fundan su legitimidad debe poder hacerlo sin interferencia. En caso de insuficiencia manifiesta por parte de los escalones inferiores, la intervención de una autoridad superior no sólo es deseable sino obligatoria.

1. El concepto de subsidiariedad, un principio de organización social anclado en la filosofía cristiana

Antes de ser un principio de organización propiamente político, el concepto de subsidiariedad ha sido una norma de organización social de cuño aristotélico teorizado por los escolásticos en el siglo XIII y recuperado a partir del siglo XIX por la doctrina social de la Iglesia.

1.1. Los precursores de la idea subsidiaria: Aristóteles y Tomás de Aquino

Aristóteles y Tomás de Aquino han sido los primeros en perfilar el principio de subsidiariedad. Se trata entonces de una idea compleja fundada sobre presupuestos ontológicos fuertemente vinculados al derecho natural.

Prefigurando las concepciones basadas en una sociedad orgánica y anticipando la idea de contrato político, Aristóteles ha sido el primero en sentar las bases filosóficas y en anticipar las nociones centrales (suficiencia vs insuficiencia; capacidad vs incapacidad; noción de utilidad y de totalidad)⁷ sobre las que, más tarde, pensadores como Tomás de Aquino elaborarían el futuro principio de subsidiariedad.

En su obra *Política* el Estagirita proporciona una visión de la sociedad, y de la sociedad política en particular, en la que cada individuo y grupo ocupa el lugar que le corresponde en función de su suficiencia. El conjunto social se compone de círculos concéntricos (individuo, familia, pueblo, *Polis*). Cada escalón desempeña una serie de funciones definidas a partir de su capacidad para lograrlas y deja en manos del escalón inmediatamente superior las funciones que no está en condiciones de cumplir. En este marco, el único órgano dotado de una total suficiencia es la instancia suprema, la cual no sólo suple las insuficiencias de los escalones inferiores, sino que además aporta una idea de perfeccionamiento:

*"[...] La comunidad constituida naturalmente para la satisfacción de las necesidades cotidianas es la casa [...] y la primera comunidad constituida por varias casas en vista de las necesidades cotidianas es la aldea [...]. La comunidad perfecta de varias aldeas es la ciudad, que tiene, por así decirlo, el extremo de toda suficiencia y que surgió por causa de las necesidades de la vida pero existe ahora para vivir bien"*⁸.

*"La ciudad es por naturaleza anterior a la casa y a cada uno de nosotros, porque el todo es necesariamente anterior a la parte; en efecto, destruido el todo, no habrá pie ni mano [...] Es evidente, pues, que la ciudad es por naturaleza anterior al individuo, porque si el individuo separado no se basta a sí mismo será semejante a las demás partes en relación con el todo, y el que no puede vivir en sociedad, o no necesita nada para su propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, sino una bestia o un dios. Es natural en todos la tendencia a una comunidad tal, pero el primero que la estableció fue causa de los mayores bienes"*⁹.

En un contexto totalmente distinto al de las *Polis* griegas y macedonias - el de una Edad Media caracterizada por el desarrollo de los grupos intermediarios- Tomás de Aquino renovaría la obra de Aristóteles para extraer la futura noción de subsidiariedad.

Aquí, como en la teoría aristotélica, la distancia entre las aspiraciones de las personas y de los grupos y su capacidad o no para lograrlas, funda y justifica la intervención del poder superior. Éste no tiene finalidad propia. Su legitimidad se expresa exclusivamente a través de su acción paliativa.

El criterio de capacidad es el que, en un momento dado, determina la frontera entre la autonomía y la intervención. Siempre que un individuo o un grupo esté en condiciones de lograr por sí solo sus fines particulares debe poder hacerlo sin intermediación alguna. En caso de ser necesaria, la suplencia debe proceder del escalón inmediatamente superior.

Acorde con la perspectiva teleológica aristotélica, Tomás de Aquino concibe su teoría en el marco de una sociedad holista, es decir, una sociedad regida por el principio de totalidad. En esta óptica, si bien el hombre tiene la capacidad para lograr sus fines particulares, en su calidad de ser social carece de los medios suficientes para lograr, de forma individual, una completa felicidad¹⁰.

La idea de totalidad implica la subordinación de las finalidades particulares -juzgadas incompletas- a la finalidad del conjunto. Puesto que la persona (el ciudadano de Aristóteles) o el grupo como parte del conjunto social está finalizado a ese conjunto antes de ser finalizado a él mismo, buscará el bien común antes que el suyo propio:

"El bien particular se ordena al bien común como a su fin, porque el ser de la parte es por el ser del todo; por eso, "el bien del pueblo es más excelente que el bien de un solo hombre".

*El orden de fines está en correspondencia con el orden de agentes, porque así como el agente supremo mueve a los agentes segundos, así también es preciso que todos los fines de los agentes segundos se ordenen al fin del agente supremo, pues todo lo que hace el agente supremo lo realiza en atención a su propio fin. Ahora bien, el agente supremo promueve las acciones de todos los agentes inferiores, moviéndolos a realizarlas en orden a sus propios fines. De aquí se sigue que todos los fines de los agentes segundos estén ordenados por el primer agente a su propio fin"*¹¹.

La existencia de un fuerte consenso religioso permite la conciliación de la finalidad común, propia de la sociedad holista, con las acciones libres propias de la sociedad subsidiaria. Al igual que para Aristóteles, la felicidad de la sociedad y de sus partes constitutivas dependen del equilibrio alcanzado.

1.2. La Iglesia y el principio de subsidiariedad

La Iglesia Católica sería la primera en aplicar esta idea bajo la denominación "*subsidiarii officii principium*" en la primera mitad del siglo XV como medio para justificar el fin del primado papal como principio de gobierno¹².

Inicialmente, el recurso a la idea subsidiaria se enmarca en el contexto de afirmación de la autonomía del Estado respecto a los Jefes de la Iglesia, depositarios durante siglos del poder espiritual y temporal. En su calidad de representantes en la tierra de la voluntad del apóstol San Pedro, los Papas han sido durante siglos considerados como los únicos detentores legítimos de la *Auctoritas* suprema. Éstos delegaban el ejercicio del poder político a reyes y emperadores,

quienes se veían reconocer una *potestas*.

Tras siglos de confusión entre espiritual y temporal, el Concilio de Trento (1545-1563) consagraría finalmente la separación entre “*les deux pouvoirs qui régissent le monde, l'autorité sacrée des pontifes et le pouvoir royal*”¹³. De ahora en adelante, la atribución de las competencias entre uno y otro poder se regiría por el principio de subsidiariedad, tal y como había sido definido por Santo Tomás de Aquino en el siglo XIII. A partir de ese momento, la intervención papal en los asuntos de Estado habría de limitarse única y exclusivamente a los temas que tuvieran alguna repercusión religiosa. Se trata de la primera aplicación de una regla que adquiere en esta ocasión un cariz especial: la Iglesia católica utilizó el principio subsidiario para dar soporte moral y filosófico a la posición relativa del Papado en las jerarquías y estructuras de poder. Antes de verse relegado a un segundo plano, el Papado, en un afán de pragmatismo, prefirió adelantarse y autofijar unos límites a su poder.

En un contexto muy distinto, el principio de subsidiariedad se desarrollaría a partir del siglo XIX como parte integrante de la denominada “doctrina social de la Iglesia”. Inspirándose principalmente en las obras del barón von Ketteler y del jesuita Taparelli, y plasmada esencialmente en las Encíclicas de los Papas, la doctrina social de la Iglesia viene a representar la aplicación de los principios de la moral católica a las situaciones sociales, económicas y políticas concretas¹⁴.

Los mensajes sociales y políticos que aparecen en filigrana en las Encíclicas de los Papas León XIII, Pío XI o también Juan XXIII representan, en este sentido, claros ejemplos de la visión normativa que la Iglesia tiene del conjunto de las relaciones sociales y políticas.

Preocupado por las grandes cuestiones sociopolíticas de su tiempo, el Papa León XIII, en su Encíclica social *Rerum Novarum* (1891), recuperaría los pensamientos de Ketteler y Taparelli. Condenando el capitalismo liberal salvaje, rechazando la solución socialista e insistiendo sobre el “bien común” y la solidaridad, León XIII se apoyaría en el derecho natural para defender el derecho del obrero a tener acceso a la propiedad (descartando el colectivismo) así como su derecho a formar asociaciones para defenderse¹⁵.

Más tarde, durante el periodo de entreguerras, el controvertido Papa Pío XI, siguiendo la tradición del cristianismo social de León XIII, se referiría explícitamente al principio de subsidiariedad en su Encíclica “*Quadragesimo Anno*” del 15 de mayo de 1931, no sólo en materia social sino también en defensa de los derechos individuales frente al régimen fascista de Mussolini instalado en el poder desde 1922.

[...] *De même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes [...].*

*Que l'autorité publique abandonne donc aux groupements de rang inférieur le soin des affaires de moindre importance où se disperserait à l'excès son effort; elle pourra dès lors assurer plus librement, plus puissamment, plus efficacement les fonctions qui n'appartiennent qu'à elle parcequ'elle seule peut les remplir; diriger, surveiller, stimuler, contenir selon que le comportent les circonstances ou l'exige la nécessité. Que les gouvernants en soient donc bien persuadés: plus parfaitement sera réaliser l'ordre hiérarchique des divers groupements selon ce principe de la fonction supplétive de toute collectivité, plus grandes seront l'autorité et la puissance sociale et plus prospère l'état des affaires publiques”*¹⁶.

Tal y como queda formulado aquí, el principio de subsidiariedad aparece como un medio para preservar la libertad individual frente a una intervención injustificada de la autoridad pública, pero también y, sobre todo, como un instrumento para consolidar e incluso potenciar el poder político. Esta ambigüedad contribuyó a que el Estado corporativista prescrito por Pío XI fuese acusado en múltiples ocasiones de alentar los regímenes fascistas.

Inspirándose en el movimiento personalista¹⁷, Juan XXIII retomaría, finalmente a su vez, el principio de subsidiariedad en su Encíclica del 11 de abril de 1963 “*Pacem in Terris*”, al afirmar que la finalidad del Estado no consiste en facilitar a todos una felicidad prefabricada sino más bien “*l'ensemble des conditions sociales qui permettent, tant aux gens qu'à chacun de ses membres, d'atteindre leur perfection d'une façon plus totale et aisée*”¹⁸.

2. La idea subsidiaria, un principio de organización política vinculado al federalismo

Principio de organización social, la subsidiariedad aboga por una sociedad donde las relaciones entre el Estado y los ciudadanos se rigen por el criterio de suficiencia: siempre que las instancias inferiores estén en condiciones

de proveer a sus necesidades, la autoridad superior debe abstenerse de intervenir.

Trasladado al ámbito político, el concepto de suplencia equivale a respaldar una forma específica de concebir las relaciones entre los diferentes niveles de poder que conforman el cuerpo político.

2.1. La aportación de Althusius

En su obra *Politica methodicae digesta*¹⁹ (1603), Johannes Althusius (1557-1638) ha sido el primero en laicizar el concepto de subsidiariedad y sentarlo como principio rector de una nueva teoría de gobierno: el federalismo. Adversario del derecho natural y del absolutismo de Jehan Bodin, este síndico de la ciudad de Emden desarrolló un modelo de Estado que transformaba la jerarquía feudal en una forma de federalismo constitucional, basado en la autonomía de las comunidades que componen la sociedad política y su asociación en un conjunto ampliado²⁰.

El Estado propuesto por Althusius es una comunidad orgánica, formada por una multitud de “consociaciones de comunidades simbióticas” interdependientes e articuladas según una jerarquía tan rigurosa como compleja, que va desde la familia hasta el Estado, pasando por las corporaciones, las comunas, las regiones y las provincias.

En esta sociedad estratificada, el equilibrio entre la base y la cumbre descansa sobre el principio de subsidiariedad (en el bien entendido que la base la constituyen las comunidades naturales como la familia, el escalón intermediario, los municipios, las ciudades, regiones y provincias, y la cumbre, la comunidad simbiótica integral)²¹. Las comunidades inferiores tienen la mayor parte del poder, mientras el nivel superior tiene atribuciones limitadas. La intervención de éste último debe limitarse al ámbito de lo estrictamente necesario: en caso de que su acción sea susceptible de conseguir una mayor eficacia (como, por ejemplo, en los asuntos de defensa) o para suplir una insuficiencia por parte de las colectividades inferiores.

Los pactos sucesivos entre individuos y grupos, entre grupos y ciudad, entre ciudad y región y, finalmente, entre regiones e imperio, sientan las bases del sistema. Si el sacro imperio romano ostenta la calidad de “consociatio symbiotica” suprema es debido a la implicación voluntaria de sus entidades constitutivas. El poder superior no es impuesto ni percibido como tal, puesto que deriva de un contrato²² libremente pactado entre las unidades constituyentes. Su legitimidad depende única y exclusivamente del cumplimiento del mismo²³.

Primero en trazar las líneas maestras de lo que sería la organización de un Estado federal y en conectar el principio federal con la idea de contrato y de

soberanía popular²⁴, el pensamiento de Althusius es digno de mención no sólo porque se desmarca del régimen feudal, sino también porque se forja simultáneamente y en *porta-faux* del paradigma del Estado soberano que cobraría tanta fuerza con los trabajos de Bodin y, posteriormente, Hobbes.

Para Althusius, la adaptación del corporativismo medieval al nuevo territorialismo -principal característica de la construcción del Estado moderno-, exige un ejercicio compartido de la soberanía de manera a preservar las libertades tradicionales y prevenir el absolutismo característico de las primeras etapas del Estado moderno²⁵.

2.2. Federalismo y subsidiariedad

Principio de organización social, la idea subsidiaria encontró en el federalismo su expresión política más significativa, sin llegar por ello a una completa identificación²⁶. Como ha señalado Voyenne, al promover un sistema político en el que la intervención de la autoridad “superior” se limita a suplir las deficiencias de las colectividades “inferiores”, sin reemplazarlas en los ámbitos en los que éstas estén en condiciones de actuar, el principio subsidiario presupone una cierta “parcialidad” a favor de las bases ausente del carácter bipolar del federalismo, a la vez descentralizado e unitario, uno porque múltiple²⁷.

A pesar de ello, las similitudes entre la idea subsidiaria y el federalismo no dejan de ser relevantes. Los conceptos de autonomía y participación²⁸, principios fundamentales de las teorías federales, no hacen sino recordar los mismos cimientos sobre los que se ha erigido la idea subsidiaria: el respeto de la libertad de acción de las entidades inferiores, tan lejos como sea posible, y su contribución a la realización del bienestar o del interés de la sociedad entendida como totalidad.

Ambos plantean la necesidad de generar y mantener simultáneamente la unidad y la difusión del poder en nombre de la diversidad²⁹. Ambos disponen la necesidad de conciliar la autonomía individual y la autoridad por “el bien de todos” y parten, para alcanzar este fin, de la idea de contrato y de lealtad. La sociedad política global se construye a partir de la renuncia voluntaria, por parte de las entidades constitutivas, a ostentar prerrogativas que un conjunto más amplio esté en condiciones de llevar a cabo de forma más eficiente. Contrato sinalagmático perfecto, la lealtad hacia el pacto está supeditada al cumplimiento, por parte de la entidad superior, de los compromisos contraídos, limitando su intervención a una acción subsidiaria, basada en el máximo respeto a la autonomía de sus entidades constitutivas.

El federalismo nace, por lo tanto, de la idea que los pueblos pueden establecer, libremente, asociaciones con el fin de alcanzar objetivos comunes al mismo tiempo que preservar sus identidades respectivas. Como revela la ambigüedad del propio término "federal", el federalismo concierne simultáneamente a la difusión del poder político en nombre de la libertad y su concentración a favor de la unidad y de la gobernabilidad³⁰.

La lealtad hacia el nivel político más amplio e integrador reviste la misma importancia que el derecho a la autonomía en los distintos niveles de la vida colectiva. Lejos de ser impuesta por la fuerza, esta lealtad surge de la conciencia de que todos los ciudadanos contribuyen al hecho social global en diversos niveles, sin que ninguno de ellos prevalezca sobre los demás³¹.

Tomando como punto de partida la diversidad natural de la sociedad humana para encontrar en ella puntos de acuerdo y de movilización en vista de una gestión común, el federalismo político es una filosofía de gobierno cuyo objetivo radica en lograr un sistema que preserve las libertades de las partes integrantes bajo las condiciones del acuerdo³² y hacer compatibles los intereses individuales con los de la totalidad. Al generar un reparto constitucional del poder, el federalismo permite que la "ambición se contrarreste a sí misma" por el bien del cuerpo político³³, para evitar la tiranía sin perjudicar la gobernabilidad³⁴.

PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Concepto antiguo, el principio de subsidiariedad logró alcanzar una nueva popularidad en 1992 con ocasión de las negociaciones del Tratado de Maastricht.

En 1992, los entonces doce Estados miembros de la empresa europea elevaron este precepto filosófico a la categoría de principio comunitario. —Mencionado en el Preámbulo y en las Disposiciones Comunes del Tratado de la Unión Europea, determinando por lo tanto la totalidad del nuevo Tratado, el principio de subsidiariedad aparece como eje fundamental para la regulación del ejercicio de las competencias en el seno de la Unión Europea:

*"La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado"*³⁵.

La cuestión que se plantea aquí es la del porqué. ¿Qué significado atribuir a la recuperación europea de este principio de la filosofía aristotélica y cristiana? Como hemos anunciado en la introducción de este trabajo, esta investigación propone y contrasta la siguiente hipótesis: existe una relación de causalidad entre la transformación del Estado-nación europeo como espacio de organización política y la adopción del principio de subsidiariedad a nivel europeo.

1. ¿Crisis del Estado-nación europeo?

A pesar de pertenecer más bien al ámbito de teoría política que al de la realidad tangible, la *autarkia* de Aristóteles, el criterio de autosuficiencia (o cuanto menos, de autonomía), ha sido durante siglos la marca distintiva de los Estados soberanos. Desde su nacimiento en el siglo XVI, el Estado moderno europeo se ha vertebrado en torno a unos parámetros específicos: un espacio dotado de fronteras, un monopolio de las fiscalidad y de los medios de coerción

dentro de este territorio, el desarrollo de un orden jurídico uniforme encabezado por una norma que encarne un poder constituyente autónomo, una legitimidad basada en el cumplimiento del contrato social pactado y, finalmente, con la evolución del Estado moderno en Estado-nación, una identificación de la "comunidad nacional" con sus instituciones³⁶.

De todos estos elementos inherentes a la idea de soberanía, el concepto de territorio ha sido, de alguna manera, el "*primus inter pares*". Desde el Tratado de Westfalia (1648), la soberanía del Estado se definió esencialmente en torno a un espacio delimitado por unas fronteras exteriores. De este parámetro derivan todos los demás.

1.1. Los cimientos del Estado moderno europeo

El Estado-nación no es un modelo de organización política espontáneo - algunos lo califican incluso de construcción artificial- sino el resultado de un movimiento histórico realizado en varias etapas en Europa occidental.

Rompiendo con el feudalismo y las guerras de religión, el Estado moderno se configura a partir de un doble proceso. El primero se caracteriza por una modificación en la relación con el espacio. El espacio -mediante la delimitación de unas fronteras exteriores- se convierte en territorio "marcador de soberanía". Tras esta primera fase, se fragua una segunda etapa caracterizada por la homogeneización interna. Este segundo proceso, calificado por David Held de integración horizontal, se singulariza principalmente por la centralización de un poder político antes fragmentado. De este rasgo principal se derivan otros: control de un territorio continuo determinado, coincidencia de estas fronteras territoriales con un sistema uniforme de normas, progresivo desarrollo de una burocracia centralizada, monopolio fiscal y de los medios de coerción dentro de este territorio, unificación lingüística y económica.

Desde el siglo XVI, estos dos procesos se refuerzan mutuamente; la homogeneización interna consolidando las fronteras externas y viceversa, de tal manera que, durante varios siglos, la soberanía del Estado se define en relación a un territorio claramente delimitado y al disfrute sobre el mismo de una plena competencia, no sólo en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial, sino también en el terreno económico.

La legitimidad del Estado se expresa a través del cumplimiento del contrato social pactado. Durante mucho tiempo, sus términos consistirían esencialmente en una cláusula de seguridad: lealtad a cambio de seguridad.

El monarca absoluto encarna el *súmmum* de este nuevo sistema de gobierno fundado sobre un poder supremo absoluto e indivisible. Absoluto porque

el titular de la soberanía reúne en sí todos los poderes de su tiempo (el poder de hacer y deshacer las leyes, decretar la guerra o la paz, administrar el Estado, impartir la justicia entre los súbditos, imponer tributos) y está exento de cualquier limitación jurídica. Indivisible, en la medida que la soberanía, para ser tal, no admite fragmentación.

De este modo, el absolutismo representa un cambio fundamental respecto a la época anterior, asentando el conjunto de conceptos y procesos inherentes a la construcción del Estado moderno.

Con la evolución del Estado moderno hacia el Estado-nación, los distintivos de la soberanía -territorio y plena capacidad para actuar dentro de éste- permanecen pero cambia su titularidad y, con ella, los parámetros de su legitimidad: el Estado es legítimo porque encarna al pueblo constituido en cuerpo. Nace el Estado-nación democrático.

Con el paso del tiempo, las funciones legitimadoras del Estado se modifican. La cláusula de seguridad, esencial en la Europa occidental del siglo XVI, deja de serlo cuatro siglos más tarde, mientras que la implicación social del Estado, impensable hace unos siglos, se convierte en irrenunciable en la segunda mitad del siglo XX.

-1.2. El desarrollo de una alternativa al orden político clásico

Desde los años 70, una serie de procesos interdependientes y superpuestos empezaron a cuestionar la validez contemporánea de este modelo pensado en términos absolutos por hombres como Bodin o Hobbes dentro de una coyuntura histórica determinada, estrechamente ligada al nacimiento del Estado moderno.

El cambio producido en las estrategias de seguridad y de orden público como resultado de la implosión del bloque soviético y de la caída del muro de Berlín³⁷, los fenómenos de globalización y de interdependencia, la revolución de las telecomunicaciones, la fragmentación interna y la crisis del Estado en su forma "welfariana" son algunos de los factores que, poniendo en entredicho las principales funciones legitimadoras del Estado en esta segunda mitad del siglo XX -su función securitaria, representativa y redistributiva-, han contribuido a alimentar el sentimiento de quiebra general del Estado-nación como modelo de organización política.

Crisis, desafío, redefinición, futuro incierto, retirada, son algunos de los términos más frecuentemente utilizados por la comunidad científica para valorar el momento que está atravesando el Estado moderno en su versión actual de Estado-nación. Entre los más pesimistas, resaltan los que incluso predicen la desaparición del Estado-nación como forma legítima de organización del poder

político. De la misma manera que el Estado feudal evolucionó hacia el Estado moderno, estamos, en opinión de algunos autores, a punto de superar la última expresión política de la época moderna -el Estado-nación-, y de entrar en una era post-moderna cuya organización política está todavía en vías de definición.

Más allá del debate sobre si estamos o no asistiendo a la desagregación del Estado-Nación en tanto que espacio de legitimidad³⁸, lo que parece realmente interesante plantearse es en qué medida estos fenómenos y, en particular, uno de ellos -el proceso de integración europea- han presionado el Estado-nación europeo hasta el punto de provocar una configuración relativamente inédita del poder.

2. Crisis del Estado-nación y proceso de construcción europea

Como hemos mencionado antes, el paradigma de soberanía exclusiva ha sufrido desde los años 70 una profunda alteración. La conjunción de varios fenómenos, tanto internos como externos, cuestiona en esta segunda mitad del siglo XX los parámetros que han fundado el Estado moderno, así como su capacidad de asumir las funciones que tradicionalmente han legitimado su poder.

Estos últimos treinta años, el Estado ha visto disminuir progresivamente su capacidad para tomar decisiones autónomas tanto a nivel interno como internacional. La aparición y desarrollo de procesos centrífugos, caracterizados por la emergencia de una nueva red de actores tanto públicos como privados, cuestionan de forma sin precedentes los cimientos sobre los que hasta ahora se había sustentado la teoría clásica del Estado moderno: centralización territorial, monopolio efectivo del poder. Las fronteras se diluyen y pierden su significado. Como señaló Jáuregui Bereciartu: "El Estado ha dejado de ser un actor unitario para convertirse en un marco (no el único) en el que se negocian y resuelven las diferencias políticas"³⁹ //

Desde los años sesenta, existen opiniones contrastadas sobre la influencia que desde los años cincuenta el proceso de integración europea ha ejercido sobre la transformación del Estado tradicionalmente concebido. Según una primera línea argumentativa, la integración europea ha contribuido y contribuye a reforzar el Estado. Al supranacionalizar sus opciones y al delegar competencias hacia una entidad supranacional, el Estado no haría sino "deshacerse" de los ámbitos competenciales más problemáticos (por ejemplo, la reforma de la política agrícola) para centrarse en los asuntos que está en mejores condiciones de llevar a cabo. Según una segunda hipótesis, la supranacionalidad merma el poder del

Estado y pone en entredicho su continuidad como principal actor del sistema político al crear dinámicas económicas y políticas que escapan a su control⁴⁰.

La transformación del Estado moderno europeo en esta segunda mitad del siglo XX y la influencia que sobre ella ha tenido el proceso de construcción europea es un fenómeno complejo y difícilmente reducible a una u otra teoría.

Pero lo que sí no parece dejar lugar a dudas es que, desde que el 18 de abril de 1951, seis Estados europeos (Francia, los tres países del Benelux y los dos Estados "vencidos" de la Segunda Guerra Mundial -Alemania e Italia-) acordaron mediante la firma del Tratado de París fundar la primera Comunidad Europea (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero-CECA) se desarrolló una alternativa al orden político clásico.

Por vez primera en la historia del Estado moderno europeo, seis países han delegado parte de su soberanía en una entidad supranacional -la Alta Autoridad Común-, renunciando así a gestionar de forma autónoma dos sectores tan claves como podían ser el carbón de la Lorena y el acero del Rhur con el recuerdo todavía temprano de la guerra y rompiendo con ello con el concepto hobbesiano de soberanía absoluta e indivisible.

Es el primer acto de una Europa supranacional. No se trata de una unión política, ni siquiera de una integración económica global, sino de una acción determinada, la primera, en un terreno bien definido y limitado por una integración sectorial. Se trata de una acción concreta que, en palabras de Robert Schuman, permitiría sentar unas bases comunes de desarrollo económico, primer paso para una futura federación europea⁴¹.

2.1. La construcción europea: una oportunidad para los Estados miembros

Para los Estados fundadores, el compromiso europeo representa una ruptura y una **opción histórica**. Responde a su convicción en la existencia de un bien común que supera el bien particular y se impone a ellos para su propio beneficio. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero nace como primer peldaño de una empresa destinada a servir sus intereses y suplir, en caso de necesidad, sus carencias.

En 1945, la idea de Estado-nación está en quiebra, el continente europeo está económicamente devastado y, sobre todo, dividido. El orden bipolar generado tras la Segunda Guerra Mundial parte y vertebra Europa en dos estructuras paralelas y opuestas, cada una de ellas organizando la conducta de la economía, la seguridad y el marco del debate político.

En abril de 1948, a raíz de la presión ejercida por los Estados Unidos y en contrapartida a su plan Marshall, nació en París la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) para dirigir la reconstrucción europea. La respuesta de la Unión Soviética sería la creación en 1949 del CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica). La firma del Tratado de Bruselas el 17 de marzo de 1948, instituyendo las pautas para una futura defensa común a través de la creación de la Unión Occidental y del Tratado del Atlántico Norte en 1949 encontraría su contrapartida oriental en la fundación del Pacto de Varsovia. En 1949, el Consejo Europeo se configura como primer foro político y parlamentario europeo. Al Este del telón de acero, nace el "kominform".

El proceso de construcción europea forma parte de este fenómeno general que tiende a cuadrricular el espacio europeo mediante la multiplicación de organizaciones internacionales de ámbito regional⁴².

En 1945, la prioridad de los Estados es doble: prevenir los riesgos de un nuevo conflicto sentando las bases de una paz duradera, cuanto no definitiva y, por otra parte, proceder rápidamente a la reconstrucción de Europa para lograr frenar de esta manera "el declive geopolítico y económico de un continente [...] que perdió su capacidad de acción y de influencia"⁴³. Alcanzar este objetivo pasa por normalizar las relaciones entre los dos grandes enemigos hereditarios de Europa occidental: Francia y Alemania.

Este es el sentido de la intervención estadounidense tras la Segunda Guerra Mundial: establecer un marco económico y de seguridad que sirviera como pilar en la estrategia de contención ante el comunismo y permitiera, al mismo tiempo, incorporar el segmento occidental resultante de la división alemana, atemperando así los recelos de los países vecinos⁴⁴. Éste es también el sentido de la iniciativa capital tomada por el Gobierno galo:

"[...] Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée [...]. Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune [...] La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterá que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable mais matériellement impossible [...]"⁴⁵.

Estas palabras pronunciadas el 9 de mayo de 1950 por el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, en su famosa Declaración, reflejan el espíritu que presidiría la primera etapa de la construcción europea: la voluntad de organizar las relaciones franco-alemanas enmarcándolas en una concepción superior, la de Comunidad. Se trata aquí de evitar los errores pasados (tras la

Primera Guerra Mundial en Versalles cuando una Alemania exangüe y resentida por el capítulo de reparaciones exigido por Francia iba a sembrar el germen de la segunda confrontación).

El plan Schuman (ideado por Jean Monnet) aparece por lo tanto cargado de simbolismo. Se trata de reconciliar dos enemigos hereditarios poniendo bajo un régimen de gestión común dos de los sectores neurálgicos más emblemáticos de las economías francesa y alemana en tiempo de guerra: el carbón de la Lorena y la siderurgia del Rhur, ambas zonas fronterizas entre Francia y Alemania.

La construcción europea es, por lo tanto, **fruto de la necesidad**. Más allá de los grandes ideales solidarios y unitarios del periodo de entreguerras y de la inmediata posguerra, son motivos nacionales los que marcan el inicio de la construcción europea. La incipiente plasmación de la integración europea en diversos organismos transnacionales alineados con el bloque occidental a lo largo de los años cincuenta se debe, en primera instancia, al interés estadounidense en organizar y consolidar el pilar europeo situado al oeste del telón de acero.

Por otra parte, no se puede entender el alcance real de la Declaración Schuman sin tener en cuenta las motivaciones profundas del Estado francés. Para un Estado tradicionalmente proteccionista e intervencionista como Francia, la promoción de este embrión del futuro mercado común, la apertura de sus fronteras para la gestión en común de las minas de la emblemática Lorena, supone una renuncia que no es fácil y, de hecho, ésta no se hace sin ciertas garantías. No es casual que el primer presidente de la Alta Autoridad sea el propio Jean Monnet, federalista pero también y, sobre todo, francés.

Para el Estado francés, el compromiso europeo refleja el profundo dilema que caracteriza este país desde 1945 y que no cesaría de manifestarse en cada etapa clave de la unificación comunitaria: Francia, a la vez promotora y freno de la construcción europea. A pesar de estar en el bando de los vencedores, el descalabro de la Segunda Guerra Mundial confronta Francia con unas realidades a las que no se puede sustraer: por una parte, la superioridad económica y militar de la Alemania nacional-socialista; por otra, la consolidación de un nuevo líder occidental, Estados Unidos, cuya guerra fría con la Unión Soviética exige la consolidación de la parte occidental de Alemania. Esta consolidación pasa por la reconstrucción económica y por la rehabilitación política de la parte occidental del Estado germano.

Esta toma de conciencia lleva a Francia a tomar la iniciativa de la reconciliación con su enemigo hereditario según una fórmula que no sólo haga imposible el conflicto entre los dos países sino que también le permita modernizarse económicamente y recobrar protagonismo a nivel político.

Como hemos mencionado, los objetivos nacionales han sido determinantes en la fundación y conducción de la empresa europea. Sin embargo, éstos no son inamovibles. Las prioridades evolucionan con el tiempo. Los motivos imperantes en 1950 se transforman y ceden el paso a nuevas prioridades. Si en 1950 el principal objetivo consistía en enmarcar las relaciones franco-alemanas, diez años más tarde este objetivo se ha cumplido y la atención se centra en otras cuestiones. A los objetivos de paz y de seguridad se suman pronto la mejora de las condiciones de vida de los pueblos europeos, así como un desarrollo económico estable⁴⁶. El marco europeo aparece de pronto como el medio para alcanzar no sólo la paz y la seguridad, sino también la prosperidad nacional.

Las sucesivas ampliaciones (Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca en 1973, Grecia en 1981, España y Portugal en 1986, Suecia, Finlandia y Austria en 1995) y las solicitudes en curso (Países de Europa Central y Oriental, Chipre, Estados bálticos) revisten todas el mismo significado: alcanzar a nivel europeo las metas políticas y económicas que han dejado de poder serlo sobre una base estrictamente nacional.

2.2. El proceso de construcción europea: un apremio para los Estados miembros

A medida que han ido pasando los años y que se han modificado las coyunturas históricas, los Estados se han visto cada vez más abocados a ceder parte de sus competencias a la Comunidad Europea. La firma de los dos Tratados de Roma en 1957, del Acta Única Europea en 1987 y de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam en 1992 y 1997, institucionalizan a la vez que confirman las siguientes pautas de un proceso de integración cada vez más complejo:

Interlocutora y negociadora de la política comercial con terceros, reguladora de la política de la competencia, de la política agrícola y, en cierta medida, de las políticas industrial, social, medioambiental, I+D, regional, etc., la CEE ha ido tomando progresivamente las riendas de sectores cada vez más relevantes de las competencias estatales.

La firma, el 7 de febrero de 1992 en la ciudad neerlandesa de Maastricht, del Tratado de la Unión Europea marca en este sentido un hito histórico importante. Al ampliar el marco de las competencias y de las decisiones comunes, al extender el sistema de voto por mayoría cualificada, al establecer la Unión Económica y Monetaria prevista desde 1972, al ir más allá de la integración económica, al introducir finalmente, por vez primera, el objetivo político subyacente desde la Declaración Schuman⁴⁷, mediante la creación de una Unión Europea y la definición de una ciudadanía europea derivada de la posesión de la nacionalidad de uno de los Estados miembros, la Comunidad Europea ha

conseguido desarrollar una capacidad de autonomía propia que trasciende sin duda la de una mera cooperación intergubernamental⁴⁸.

La supranacionalidad jurídica⁴⁹, la implementación de un espacio económico sin fronteras interiores, el giro hacia un sistema monetario único, la creación de un Banco Central Europeo independiente de los poderes políticos nacionales y europeos⁵⁰ y, finalmente, la integración de los bancos centrales nacionales en un sistema europeo de bancos centrales, son los indicios de una nueva realidad, todavía en vías de definición, pero que, en todo caso, ha contribuido a superar el concepto clásico de soberanía absoluta e indivisible teorizado desde el inicio del Estado moderno europeo.

A esta lógica supranacional, hay que añadir, por otra parte, el papel desempeñado por las instituciones comunitarias en la afirmación y consolidación de un tercer nivel de gobierno en el sistema europeo⁵¹.

Varios canales de diálogo y de cooperación han sido abiertos, institucionalizados y reforzados estos últimos años (especialmente con la firma del Tratado de Maastricht) permitiendo todos ellos una mayor implicación de las regiones en el proceso de toma de decisión europeo⁵² y, por ende, una mayor afirmación respecto a sus gobiernos centrales.

Las políticas de desarrollo regional y de cohesión estructural -cuyo objetivo figuraba ya en el preámbulo del Tratado fundador y que han tomado un nuevo impulso con ocasión de las ampliaciones meridionales de la Comunidad y la reforma de los fondos estructurales en 1989- han constituido, en este sentido, unos de los canales más importantes para la movilización política y económica de las entidades subestatales⁵³.

Desde el punto de vista de éste diálogo vertical, la vía más importante sigue sin embargo siendo la del Comité de las Regiones⁵⁴. Creado en 1993 por el Tratado de la Unión Europea y formado por representantes de las regiones, de las provincias y de los municipios, este órgano consultivo (hasta el Tratado de Ámsterdam, vinculado organizativamente al Comité Económico y Social), institucionaliza el diálogo entre las entidades subestatales y las instituciones comunitarias.

Por otra parte, la Comisión y el Parlamento europeo han impulsado un diálogo de tipo horizontal mediante el desarrollo de una cooperación transnacional a través del Feder o la implementación de programas comunitarios como Recite o Urban⁵⁵ o también mediante el respaldo a múltiples redes transnacionales surgidas de la iniciativa espontánea de regiones con el fin de concertarse sobre problemas económicos y territoriales comunes⁵⁶ o de asociarse con vistas a alcanzar una mayor competitividad dentro del mercado único (por ejemplo, Euregio).

En definitiva, al compás de los grandes cambios políticos, económicos y sociales acontecidos desde los años setenta, la Comunidad Europea no sólo ha logrado ocupar espacios cada vez más importantes de las competencias estatales sino que también ha contribuido a dar un impulso específico a procesos internos de descentralización política. Como resultado de todo ello, encontramos una configuración relativamente inédita del poder, conformada en primer término por el juego tripartito entre la Comunidad, los Estados miembros y sus Regiones⁵⁷.

2.3. El proceso de construcción europea: apremio y oportunidad para los Estados miembros

Esta evolución debe sin embargo ser necesariamente evaluada a la luz de los objetivos que han motivado cada fase de la construcción europea; análisis que nos revela hasta qué punto las pautas de este proceso dependen de los objetivos económicos y políticos que sus Estados miembros le asignan.

El sistema se ha desarrollado alrededor del hecho central que los Estados miembros seguían existiendo y querían preservar los atributos de su soberanía, decidiendo a la vez compartirla en determinados ámbitos.

Desde los años de la posguerra, la construcción europea ha sido un proyecto puesto en práctica y alimentado por los Estados para alcanzar sus objetivos y operar su propia transformación. Los Estados no han renunciado a su autonomía, más bien han entendido que su consolidación pasaba por su incorporación a un marco más amplio. En palabras de W. Wallace se trata de una "mutual limitation of sovereignty for mutual benefit"⁵⁸. Lejos de querer diluirse en la Unión Europea, los Estados miembros han querido desarrollarse gracias a ella. Los múltiples cambios, estira y afloja que marcan la historia de la construcción europea, demuestran que, lejos de responder a una lógica autónoma, ésta depende de los objetivos políticos que sus Estados constitutivos le asignan. El paradigma federalista dirigido hacia la formación de los Estados Unidos de Europa se encuentra frente a las reticencias de unos Estados miembros celosos de su soberanía nacional a la vez que se encuentra debilitado por las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea.

La pertenencia a una Europa integrada económicamente y en vías de unión política representa tanto un apremio como una oportunidad para los Estados miembros. Si el proceso de integración europea limita efectivamente la autonomía relativa de los Estados miembros, también les permite reforzar su influencia en determinados aspectos. En este sentido, podemos añadir que la política europea de De Gaulle ha revelado ser un medio eficiente para expandir la influencia francesa y limitar la alemana. Como apuntaron Cassesse y Wright, "L'adhésion à l'Union Européenne restreint l'autonomie d'un État membre, tout en accroissant son emprise"⁵⁹.

En 1950, la prioridad de los Estados fundadores se centraba en dar respuesta a las cuestiones de la posguerra. En los años 90, la coyuntura histórica es distinta. El interés de los Estados miembros se centra en el creciente desarrollo de los fenómenos transnacionales: nueva situación geopolítica derivada de la implosión del bloque soviético, globalización financiera, interdependencia económica, revolución tecnológica, (re)afirmación de las identidades infra-estatales en la práctica totalidad de los Estados miembros, etc.

En ambos momentos históricos, es la insuficiencia manifiesta de las estructuras y poderes estatales la que lleva a los Estados miembros a poner en común sus objetivos y los medios de los que disponen para alcanzarlos, creando para ello un poder supranacional que pueda paliar sus deficiencias⁶⁰.

3. Subsidiariedad e integración europea

"C'est déformer la vérité de dire qu'il y a, d'un côté, ceux qui défendent la souveraineté nationale et, de l'autre, ceux qui la bradent. Ni vous ni nous n'envisageons la création d'un super-État européen qui se substituerait à nos États nations et marquerait la fin de leur existence comme acteurs de la vie internationale.[...] Nos nations sont la source de nos identités et de notre enracinement [...]. Envisager leur extinction serait aussi absurde que de nier qu'elles ont déjà choisi d'exercer en commun une partie de leur souveraineté et qu'elles continueront de le faire, car tel est leur intérêt. Oui, la Banque Centrale Européenne, la Cour de Justice de Luxembourg ou le vote à la majorité qualifiée sont des éléments d'une souveraineté commune. C'est ainsi, en acceptant ces souverainetés communes, que nous acquerrons une puissance nouvelle [...]"⁶¹.

Estas palabras pronunciadas el 27 de junio del 2000 por el Presidente de la República francesa, Jacques Chirac, ante el Reichstag alemán, se producen cincuenta años después del inicio del proyecto europeo.

Cincuenta años después de la Declaración Schuman (la preocupación de los Estados miembros sigue esencialmente marcada por la voluntad de hacer frente, de forma colectiva, a los problemas que no pueden enfrentar solos) En el 1950, Robert Schuman apelaba a la integración económica del espacio europeo y a la unión política de sus pueblos mediante un proceso funcional y gradual como forma de restaurar la prosperidad y la paz en un continente devastado tras la Segunda Guerra Mundial. En el 2000, las circunstancias históricas son distintas pero no ha variado la esencia inicial del compromiso europeo: lograr el bien particular a través de la realización del bien común.

A pesar de esta similitud, existe sin embargo una diferencia fundamental entre estos dos momentos históricos: el espacio de poder ocupado por la Comunidad. En el 1950, el ámbito de intervención comunitario se limitaba al carbón y al acero. En el 2000, el dominio supranacional se ha extendido hasta el punto de generar una configuración totalmente inédita del poder. Prueba de ello: doce Estados miembros han renunciado a uno de los emblemas más importantes de su soberanía: la moneda, hecho impensable hace cincuenta años. ¿Cómo explicar este cambio?

3.1. La historia de la construcción europea o la creación de una autoridad subsidiaria

Desde sus inicios, la historia de la construcción europea ha sido presidida por una doble y contradictoria (no por ello incompatible) dinámica. Por un lado, encuentra sus fundamentos en la creencia (alimentada durante siglos por las obras de l'Abbé Saint-Pierre, Saint-Simon, Kant y, en esta primera mitad del siglo XX, por los trabajos de, Coudenhove-Kalergi y Aristide Briand)⁶² en la existencia de una solidaridad inmanente natural, basada en una identidad cultural entre los pueblos europeos, más profunda que las diferencias generadoras de conflictos y más esencial que los intereses propios de cada estructura nacional. La creencia en un "bien común" europeo que se impone, por el bien de todos, a los intereses estatales particulares. Por otro lado, encuentra su razón de ser en la voluntad, por parte de los Estados, de enmarcarse en una estructura superior que les permita alcanzar sus fines particulares. En este último caso, los intereses individuales priman sobre el interés común. La Comunidad creada está "al servicio" de los intereses estatales y no al contrario.

Desde los años de la posguerra, el proceso europeo se caracteriza por intentar lograr el punto de equilibrio entre estas dos lógicas inversas e igualmente necesarias, utilizando para ello un antiguo concepto de la filosofía aristotélica y cristiana: el principio de subsidiariedad.

3.1.1. El principio de subsidiariedad como modo de justificar la intervención comunitaria: el criterio de eficacia

Las referencias a la idea subsidiaria han sido constantes a lo largo de la historia de la integración europea. En ella se han basado los Tratados fundadores, sus posteriores revisiones, así como un gran número de declaraciones y tomas de posición por parte de los distintos órganos e instituciones europeas.

En 1952, el Tratado constitutivo de la CECA preveía en su Art. 5 "intervenciones limitadas" de la Comunidad según el criterio de necesidad⁶³: la intervención comunitaria se define como una acción de ayuda y apoyo, proporcional a la necesidad constatada y expresada⁶⁴. En 1957, el Tratado que instituía la CEE disponía en su Art. 235 una habilitación general del Consejo para que, ante situaciones no previstas, pudiera adoptar actos considerados necesarios para lograr uno de los objetivos de la Comunidad sin proceder por ello a una revisión del Tratado⁶⁵.

En 1975, el informe de la Comisión del 26 de junio de 1975 sobre la Unión Europea (informe Tindemans) mencionaría por vez primera el principio de subsidiariedad:

*"pas plus que les Communautés actuelles, l'Union Européenne ne doit conduire à la réalisation d'un super État centralisateur. Par conséquent, et conformément au principe de subsidiarité, ne seront attribuées à l'Union que les tâches que les États membres ne pourront plus accomplir avec efficacité"*⁶⁶.

En 1984, el proyecto de Tratado de Unión Europea, propuesto por el Parlamento Europeo a iniciativa de Altiero Spinelli, haría igualmente referencia de forma explícita al principio de subsidiariedad:

*"Entendant confier à des institutions communes, conformément au principe de subsidiarité, les seules compétences nécessaires pour mener à bien des tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les États pris isolément"*⁶⁷.

*"Lorsque le présent traité attribue une compétence concurrente à l'Union, [...] celle-ci n'agit que pour mener les tâches qui peuvent étre entreprises en commun de manière plus efficace que par les États oeuvrant séparément, en particulier celles dont la réalisation exige l'action de l'Union Européenne parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières nationales"*⁶⁸.

En el Acta Única Europea, este concepto haría una breve aparición acerca del medioambiente para reafirmar el carácter subsidiario de la acción comunitaria respecto a las actuaciones nacionales⁶⁹. En 1988, la Carta comunitaria sobre la autonomía local precisaría que "l'exercice des responsabilités publiques doit de façon générale incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens"⁷⁰. La subsidiariedad también sería expresamente mencionada en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, adoptada en diciembre de 1989 por el Consejo Europeo de Estrasburgo, para recordar que

la efectividad de los derechos sociales releva de la responsabilidad de los Estados miembros y de sus entidades constitutivas⁷¹.

En abril de 1989, el Informe Delors sobre la unión económica y monetaria también insistiría en el papel decisivo del principio de subsidiariedad para mantener el equilibrio entre los poderes nacionales y comunitarios⁷². En él se preconizaba un proceso de integración europea que conciliara la existencia de un poder supranacional, apto para llevar a cabo una política monetaria y macro-económica coherente, con el mantenimiento de una autonomía decisional por parte de los Estados y entes regionales⁷³. Finalmente, en 1990, dos informes del Parlamento Europeo (Valery Giscard d'Estaing y Martín) reafirmarían, a su vez, el papel de la subsidiariedad como medio para asegurar un reparto competencial equilibrado entre la Comunidad Europea y los Estados miembros⁷⁴.

El análisis de estas primeras referencias a la idea subsidiaria revelan una **alteración** en su utilización. Hasta el inicio de los años 90, la idea subsidiaria ha sido utilizada sin referencia a sus fundamentos teóricos.

Como hemos visto en la primera parte de este trabajo, originalmente, el concepto de subsidiariedad limita la intervención de la instancia superior a la insuficiencia manifiesta de los escalones inferiores. El punto de partida es el nivel inferior y su aptitud o no para desempeñar una determinada tarea. Sin embargo, en el marco europeo, la subsidiariedad ha sido invertida. En vez de supeditar la intervención comunitaria a la insuficiencia de los eslabones inferiores, se ha tomado como punto de referencia el criterio de eficacia. En términos de estricta eficacia, el nivel comunitario se impone como el más adecuado por el simple hecho de que los objetivos propuestos son, por naturaleza, de una dimensión superior o comportan unos efectos que los niveles nacionales o locales no están capacitados para conseguir. Sin embargo, resulta necesario recordar, como ha subrayado Alós Pérez-Yarza, que, contrariamente a la interpretación de la que durante mucho tiempo este principio ha sido objeto, la subsidiariedad tiene como fundamento primero el criterio de insuficiencia demostrada de la instancia inferior. La intervención del nivel superior sólo debe producirse en caso de que el escalón inferior no pueda asumir sus responsabilidades, y no porque el primero pueda realizarlas mejor⁷⁵. La idea imperante es la de proximidad, siendo la insuficiencia el criterio que justifica la devolución de las competencias al escalón superior.

3.1.2. El principio de subsidiariedad como modo de frenar el *spill-over* comunitario: el criterio de insuficiencia

Mientras los Estados miembros han mantenido un control sin fisura sobre el proceso de toma de decisión europeo, sus prerrogativas como entidad

soberana no se han visto afectadas de forma realmente importante. A partir del Acta Única Europea las cosas empiezan sin embargo a cambiar. A la vez que se amplía la esfera de las competencias comunitarias, el AUE extiende el voto por mayoría cualificada, de manera que no sólo la Comunidad es llamada a intervenir de forma más frecuente en ámbitos como la protección del medioambiente o de la cultura -competencias que a menudo incumben a las entidades regionales- sino que además, de ahora en adelante, cabe la posibilidad de pasar por alto la oposición de uno o varios Estados.

La conjunción de estas dos evoluciones ha contribuido a modificar profundamente el equilibrio entre los distintos poderes que conforman la Unión Europea. Por vez primera en la historia de la Comunidad, el temor a una deriva centralista se convirtió, según Dehousse, en algo más que una mera afirmación retórica en boca de determinados hombres políticos⁷⁶.

Los primeros en reaccionar serían los *Länder* alemanes. En dos documentos, "'Cornerstone' for federalism in a unified Germany" y la "Resolution of the Bundesrat on the EC-intergovernmental conference on political union and economic and monetary union", los *Länder* apuntaron los efectos negativos que, según ellos, la adopción del AUE y del Tratado de Maastricht ocasionarían en la evolución del sistema federal alemán y el ejercicio de sus competencias exclusivas. Más concretamente, las reivindicaciones de los *Länder* se centraron en dos aspectos: por un lado, reformar la Ley fundamental alemana de manera a supeditar al asentimiento explícito de los *Länder*, el traspaso de sus competencias hacia la Comunidad. Por otro lado, introducir de forma expresa el principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión, de manera que los avances logrados a nivel interno no se vean menoscabados por una actuación intempestiva por parte de la autoridad supranacional.

Las regiones alemanas anticipaban de esta forma el intenso debate que se abriría con ocasión de las negociaciones del Tratado de Maastricht.

En efecto, la preparación del Tratado de la Unión Europea ha supuesto un punto de inflexión mayor en la afirmación soberanista de algunos Estados miembros deseosos de poner freno al denominado fenómeno de *spill-over* de las competencias comunitarias⁷⁷. Frente a las propuestas luxemburguesas y neerlandesas que afirmaban la vocación federal de la Unión, se enfrentaría la posición de Estados como Gran Bretaña y Dinamarca, férreamente opuestos a cualquier mención acerca de una mayor federalización del proceso de integración europea.

La introducción expresa del principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero en la ciudad neerlandesa de Maastricht, como eje vertebrador del proyecto europeo, debe aprehenderse en este contexto de intereses contrapuestos. En 1992, el referente subsidiario reveló ser una

especie de panacea universal⁷⁸, permitiendo, de forma algo paradójica, satisfacer a la vez las reivindicaciones de los que deseaban una ampliación de las competencias comunitarias y las de los que, al contrario, exigían su limitación⁷⁹. Solución híbrida, la subsidiariedad permitió suprimir la referencia al carácter federal de la Unión, conservando, no obstante, sutilmente su principio⁸⁰.

Este renovado interés por la subsidiariedad queda reflejado en la multiplicidad de declaraciones y tomas de posición del que este principio ha sido objeto antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el 1 de noviembre de 1993. En menos de tres meses (octubre-diciembre 1992), la Comisión, en su Comunicación sobre el principio de subsidiariedad de octubre de 1992, el Parlamento Europeo, los dos Consejos Europeos bajo presidencia británica -el Consejo Europeo extraordinario celebrado en Birmingham el 16 de octubre de 1992 y el Consejo Europeo de Edimburgo del 12 de diciembre de 1992- se pronunciarán sobre esta cuestión, intentando precisar las condiciones de su aplicación⁸¹.

En octubre de 1992, en su Comunicación sobre el principio de subsidiariedad al Consejo y al Parlamento, la Comisión afirmaría que, aplicado al ámbito comunitario, el principio de subsidiariedad viene a recordar que la regla general sigue siendo la competencia nacional y que, por lo tanto, los asuntos objeto de una intervención a nivel comunitario debían resumirse a aquellos que los Estados de forma individual hayan dejado de realizar de forma suficiente⁸². Hay que subrayar, por otra parte, la insistencia de la Comisión en dejar patente el carácter global del principio de subsidiariedad. Un uso correcto de este principio exige su aplicación en cada estrato de poder y, por lo tanto, excluye restringirlo al ámbito de las relaciones entre los Estados miembros y la Comunidad Europea. La idea subsidiaria implica el respeto de la máxima autonomía de todas las Comunidades que constituyen el cuerpo político⁸³ (los Estados miembros) pero también las entidades infra-estatales, regionales y locales.

Durante el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992, los Jefes de Estado y de Gobierno acordarían por su parte la redacción de un código de buena conducta para la aplicación del principio de subsidiariedad. Se instaba tanto a las instituciones comunitarias como a los propios Estados miembros, a adoptar una actitud de verificación sistemática del carácter, oportuno o no, de la intervención comunitaria basándose en el espíritu del principio subsidiario⁸⁴, es decir, en la insuficiencia manifiesta de los escalones inferiores y no en un mayor grado de eficacia por parte del escalón superior. Como apuntó Bermann, “*The Edimburg Summit had to demonstrate that the concept of subsidiarity has meaning and that its meaning is intelligible*”⁸⁵.

Finalmente, la firma el 25 de octubre de 1993 de un “Acuerdo Interinstitucional” entre las tres instituciones comunitarias -Comisión, Parlamento Europeo y Consejo- sobre los procedimientos a seguir para la aplicación del principio de subsidiariedad vendría a completar el cuadro de las disposiciones y compromisos institucionales contraídos antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión y que dictaminarían, entre otras medidas, para la Comisión la obligación de remitir anualmente al Parlamento y al Consejo un informe sobre la correcta aplicación del principio⁸⁶.

En definitiva, los acuerdos de Maastricht han supuesto un hito histórico importante en el proceso de integración europea. Tanto la profundización del aspecto económico como la introducción del objetivo de unión política subyacente desde los años cincuenta, inauguran una fase de dimensión sin precedentes en la historia de la construcción europea. El carácter necesario de esta evolución no consiguió sin embargo obliterar ni la voluntad de autonomía labrada a lo largo de siglos por el Estado moderno, ni la afirmación de unas identidades regionales cada vez más decididas en participar à part entière en el proceso de toma de decisión europeo. En este contexto, la subsidiariedad pretende ser el punto de equilibrio, anticipar el conflicto entre unos intereses a menudo divergentes.

3.2. Institucionalización del principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea

El Tratado de Maastricht consagra el principio de subsidiariedad como eje fundamental para la regulación del ejercicio de las competencias en el seno de la Unión Europea.

3.2.1. Alcance del principio de subsidiariedad

Mencionado en el Preámbulo del TUE⁸⁷, en el Art. B de las Disposiciones Comunes⁸⁸, determinando, por lo tanto, la totalidad del nuevo Tratado y confirmando así la importancia que se le otorga en el marco de la construcción europea⁸⁹, el principio de subsidiariedad encuentra su definición en el Art. 3B del TCE:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros,

*y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitaria. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado*⁹⁰.

El espíritu subsidiario aparece como una pauta de comportamiento, una actitud general a seguir para lograr el principal objetivo de la construcción europea, "una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa".

3.2.2. *Ámbito de aplicación del principio de subsidiariedad: las competencias concurrentes*

Mencionado en el Preámbulo y en las Disposiciones Comunes, el principio de subsidiariedad alcanza el conjunto del Tratado. No obstante, de forma más concreta, el campo de aplicación del principio de subsidiariedad se limita al de las competencias concurrentes⁹¹.

Como ha puesto de manifiesto Robert, a pesar de la idea corriente que de ellas se tiene, no se trata de un ámbito en el que la Comunidad o los Estados miembros puedan intervenir indistintamente⁹². Las competencias concurrentes hacen referencia a los ámbitos en los que los Estados miembros conservan su competencia legislativa, siempre y cuando la Comunidad no decida intervenir. Las competencias concurrentes implican, por lo tanto, una potencialidad de la competencia comunitaria y una provisionalidad de las competencias estatales. En la medida en que la Comunidad ejerciera su competencia, la de los Estados miembros quedaría desplazada por la actuación comunitaria⁹³.

Aquí interviene el principio de subsidiariedad. Éste tiene como función contrarrestar los amplios poderes conferidos a la Comunidad en este ámbito, mediante la imposición de una condición a su intervención⁹⁴. Esta condición es el respeto del principio de subsidiariedad. Con arreglo a este concepto, si los Estados miembros disponen de los medios suficientes para lograr los objetivos fijados en el Tratado, la intervención comunitaria no tiene fundamento. En cambio, si sus medios aparecen insuficientes, o incluso totalmente inexistentes, la Comunidad tiene el derecho de intervenir siempre y cuando su actuación se produzca a *prorrata* de la necesidad constatada.

A la hora de determinar si la intervención de la Comunidad entra o no en los parámetros de la legitimidad, existe, por lo tanto, una presunción de suficiencia de los Estados miembros respecto a las funciones que tienen que desempeñar para cumplir los objetivos del Tratado. El hecho de que la actuación comunitaria pueda resultar de una mayor eficacia o incluso conferir un valor

adicional respecto a las medidas nacionales, no justifica su intervención. Como hemos apuntado anteriormente, ello equivaldría a una versión positiva del principio de subsidiariedad y, por lo tanto, a una inversión de su naturaleza⁹⁵. En el ámbito de las competencias concurrentes, es decir en el ámbito de las competencias no exclusivas de la Comunidad, su actuación queda por lo tanto supeditada a la insuficiencia manifiesta de los Estados miembros, y su intervención limitada a la estricta necesidad⁹⁶.

Formulado de forma negativa con el fin de frenar el fenómeno de *spill-over* de las competencias de la Comunidad⁹⁷, adoptado como contrapartida a la pérdida del carácter exclusivamente económico de sus competencias⁹⁸, el principio subsidiario tiene que ser interpretado a la luz de los conflictos de intereses que han presidido las negociaciones del Tratado de Maastricht. En un contexto marcado por posiciones enfrentadas y la urgencia por reformar el marco decisional comunitario, la inclusión del principio de subsidiariedad en el TUE permitió, en un primer momento, satisfacer simultáneamente a aquellos que deseaban limitar, o incluso invertir, la tendencia al crecimiento del poder comunitario y a aquellos que, al contrario, abogaban por su refuerzo.

¶ Sin embargo, pronto se elevarían voces⁹⁹ en contra de este "*Janus faced concept*"¹⁰⁰, al ver en él una puerta abierta al refuerzo incontrolable de las competencias comunitarias. El hecho de que el Tratado de Maastricht, en cuyo Art. 3B del TCE se proponía una versión negativa del principio subsidiario, mantuviera a la vez el Art. 235 del TCE y, por lo tanto, una subsidiariedad positiva para la Comunidad a través del desarrollo de sus competencias implícitas¹⁰¹, contribuyó a alimentar la sospecha en torno al alcance real de este principio en el marco de la Unión. Pronunciándose sobre esta cuestión, el informe del Grupo de Reflexión de 1995, afirmaríá:

*"[...] Il n'y a pas lieu de voir dans le principe de subsidiarité une justification de l'augmentation sans fin des compétences de l'Union ni un alibi pour qui veut affaiblir la solidarité ou les réalisations de l'Union [...]. Le principe de subsidiarité doit servir à guider le bon exercice des compétences partagées entre la Communauté et les États membres, en évitant tout détournement par excès comme par défaut. La subsidiarité ne saurait être un prétexte invoqué pour justifier le manque de solidarité ou la renationalisation des politiques communes. Il ne peut pas non plus servir d'alibi pour accroître systématiquement les tâches de la Communauté. Par conséquent, la plupart des membres du Groupe estiment qu'il n'est pas souhaitable de modifier l'Art. 3B du traité, mais qu'il convient de l'appliquer correctement"*¹⁰².

3.3. Límites del recurso al principio de subsidiariedad en el marco de la Unión Europea

Tal y como se desprende del Tratado de Maastricht, el principio de subsidiariedad es reducido a su mínima expresión. El Art. 5 TCEE (ex Art. 3B) limita su alcance a las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros. No prevé ninguna disposición respecto a los niveles regionales y locales, vulnerando la esencia misma de un principio de subsidiariedad que, para ser tal, entiende ser aplicado al conjunto de las relaciones de poder dentro del sistema político.

En opinión de Neunreither, ello no hace sino evidenciar hasta qué punto la cuestión subsidiaria asume un papel instrumental en el proceso de integración europea. Lejos de enmarcarse en un esquema de tipo federal, la subsidiariedad forma parte de una visión clásica de las relaciones de poder¹⁰³. Este espíritu se desprendería igualmente de la letra del "Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad" adjuntado al Tratado de Ámsterdam en 1997.

El "Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad" viene a ser una recopilación codificada de las conclusiones de los dos Consejos Europeos bajo presidencia británica (Birmingham y Edimburgo) y del Acuerdo Interinstitucional firmado el 25 de octubre de 1993 entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Al igual que el Tratado de Maastricht, el Protocolo limita la aplicabilidad del principio de subsidiariedad a las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros¹⁰⁴.

No obstante, la iniciativa tomada en 1996 por Alemania, Austria y Bélgica de manifestar, mediante una Declaración incorporada al Tratado de la Unión Europea, que "*la acción de la Comunidad, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades en la medida en que estas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional*"¹⁰⁵, sí introduce un cambio y crea un precedente nada desdeñable para los Estados miembros que, presentando una estructura interna más o menos comparable a la de estos tres Estados federales, podrían en un futuro alegar la misma especificidad y, por lo tanto, paliar de alguna manera las insuficiencias o lagunas del Tratado al respecto. En esta misma dirección, cabe mencionar la petición del Comité de las Regiones en el marco de la CIG de febrero del 2000, de modificar el principio subsidiario para que reconozca formalmente el papel de las colectividades regionales y locales.

Por otra parte, la tendencia a asociar de forma reiterada y errónea el principio de subsidiariedad a un criterio de eficacia ha contribuido a forjar una imagen centralizadora de la Comunidad. Contrariamente a la interpretación de la

que durante mucho tiempo este principio ha sido objeto, la subsidiariedad tiene como fundamento primero el criterio de insuficiencia demostrada de la instancia inferior. La intervención del nivel superior sólo debe producirse en caso de que el escalón inferior no pueda asumir sus responsabilidades y no porque el primero esté en condiciones de realizarlas mejor. Como ha manifestado Alós Pérez-Yarza, el criterio de dimensión o de los efectos no justifican en sí mismos una intervención. Tan sólo constituyen una de las posibles causas de la insuficiencia y, por lo tanto, si bien estas condiciones son necesarias, no son suficientes para justificar un traspaso de competencias. El criterio de insuficiencia es el primero y el fundamento de los demás: es la única y exclusiva justificación de la intervención comunitaria. La mayor capacidad del nivel superior, tan sólo es el corolario de la insuficiencia del nivel inferior¹⁰⁶.

El Tratado de Maastricht se propuso en este sentido "corregir" las desviaciones que el contenido original había sufrido. La Comunicación sobre el principio de subsidiariedad presentada por la Comisión en octubre de 1992 señalaba el criterio de insuficiencia como el umbral de intervención comunitaria.

Sin embargo, y pese a esta rectificación, la falta de una definición clara y precisa del principio de subsidiariedad, la imprecisión y ambigüedad de los términos sobre los que se sustenta, recuerdan en cada momento la dificultad de aplicar un concepto ético a situaciones políticas y jurídicas concretas.

¿Cómo evaluar la insuficiencia de un Estado miembro? ¿En qué ha de basarse la Comunidad para decidir si su intervención es legítima o no? En su Comunicación de octubre de 1992, la Comisión apuntaba como solución "el test de la efectividad comparativa entre la acción de la Comunidad y de los Estados miembros", sin embargo ¿no contradice este "test" la presunción de suficiencia de los Estados miembros? En realidad, cualquier referencia a la idea subsidiaria parece abrir la puerta a los conflictos de competencias. Como argumentó Alós Pérez-Yarza, al dejar que, en cada caso, los hechos que caracterizan una situación den la pauta del equilibrio adecuado entre los poderes, el principio de subsidiariedad no aporta en sí un reparto claro, sobre todo si se tiene en cuenta la ausencia de identificación de las situaciones susceptibles de dar lugar a la atribución de las competencias al nivel adaptado, y el carácter evolutivo de los problemas que en momentos diferentes pueden engendrar soluciones distintas¹⁰⁷.

Por otra parte, ¿cómo controlar la aplicación de un principio particularmente voluble y dinámico, por lo tanto en permanente transformación? Actualmente, el control de la aplicación y del respeto del principio de subsidiariedad recae bajo la reglamentación adoptada en el "Acuerdo Interinstitucional" alcanzado el 25 de octubre de 1993 en Luxemburgo. Este consiste en un informe anual de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo.

Sin embargo, en caso de desacuerdo entre los Estados miembros, o entre las instituciones comunitarias, o entre ambos, ¿quién tiene que opinar o marcar qué cuestiones pertenecen al ámbito de la acción comunitaria o nacional? Excepto el informe anual de la Comisión, los Tratados no designan ninguna instancia explícita al respecto. Durante la preparación de la CIG de 1996, el gobierno francés propuso la creación de un Alto Consejo parlamentario (compuesto por dos miembros de cada parlamento nacional) con poder consultivo respecto a la correcta aplicación del principio de subsidiariedad¹⁰⁸. Sin embargo, esta proposición ha sido objeto de duras críticas basadas en la pertinencia de recurrir a un mecanismo de control que, de por sí, ya plantea serias dudas en cuanto a su eficacia.

A falta de vía política realmente fiable que controle la aplicación del principio de subsidiariedad y que esté dotada de las suficientes garantías para proporcionar una solución motivada en caso de conflicto, se ha planteado con cierto recelo la posibilidad de conferir al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) un poder de evaluación sobre el respeto del principio de subsidiariedad por parte de la Comunidad y de los Estados miembros¹⁰⁹. Sin embargo, esta vez también se han elevado críticas, alegando que el hecho de determinar si una eventual actuación de la Comunidad puede ser realizada de forma “suficiente” por los Estados y evaluar si las medidas contempladas no exceden “la medida de lo necesario” para alcanzar los objetivos fijados por los Tratados, son cuestiones de oportunidad que incumben al poder político y no al jurídico¹¹⁰. Frente a este impasse, de momento no parece haberse encontrado solución. La aplicación del principio de subsidiariedad sigue dependiendo en gran medida de la buena voluntad de los actores implicados.

CONCLUSIONES

Concepto anclado en las filosofías aristotélica, cristiana y germánica, el principio de subsidiariedad ha generado, desde sus orígenes, una discusión en torno al ejercicio de la autoridad y de la autoridad política en particular: ¿quién ostenta la autoridad y cuáles son las condiciones de su ejercicio? Desde Aristóteles hasta Altiero Spinelli, pasando por Tomás de Aquino, Althusius, Proudhon, León XIII, Pío XI, etc., existe una misma preocupación por determinar las condiciones óptimas de actuación de los distintos actores del espacio socio-político y, sobre todo, por establecer el marco de intervención del actor político situado en la cumbre de la jerarquía, llámese *Polis*, Estado o Unión Europea.

Esta preocupación encuentra desde sus orígenes una de sus respuestas en la idea de subsidiariedad. Concepto antiguo, teorizado en el siglo XIII por la

doctrina católica, posteriormente desarrollado por las ideas federalistas y, finalmente, recuperado de forma explícita por la Europa comunitaria en 1992, el principio de subsidiariedad propone un sistema específico de atribución de las competencias en el seno de la estructura política: siempre que una entidad autónoma disponga de los medios suficientes para llevar a cabo las funciones que fundan su legitimidad, debe poder hacerlo sin interferencia. La intervención de una autoridad “superior” encuentra su única justificación en caso de insuficiencia manifiesta por parte de la comunidad de base¹¹¹.

Dos nociones complementarias se extraen de esta definición. En primer lugar, la subsidiariedad está estrechamente vinculada a la idea de suplencia. La autoridad superior es supletoria en el sentido que tiene como función primera paliar las insuficiencias de las autoridades inferiores, sin por ello reemplazarlas en los ámbitos en los que éstas estén en condiciones de actuar. Ello implica un matiz de “segundo plano”. La autoridad superior es secundaria porque su finalidad depende de la incapacidad de otra instancia para actuar de forma suficiente¹¹². De este aspecto se deriva otro: la subsidiariedad implica una idea de “movilidad”. No se trata de un principio prefijado y estático. El criterio de suficiencia es el que, en un momento determinado, establece la línea de reparto de las competencias.

En segundo lugar, la idea de subsidiariedad conlleva una idea de “ayuda positiva”, ampliamente controvertida desde el siglo XIX. Radica en la noción de bien común o de interés general. En su nombre, la autoridad política superior justifica su intervención más allá de las estrictas insuficiencias. En este caso, la autoridad está investida de una finalidad propia e insustituible: lograr la plenitud de la sociedad, entendida como totalidad, compartiendo un objetivo común.

Estas dos nociones se contradicen y la particularidad de la subsidiariedad radica precisamente en abrigar esta paradoja. Como subrayó Millon-Delsol, “*Il [el principio de subsidiariedad] est le lieu d'un paradoxe, qu'il assumera d'une manière spécifique, et il n'existe que parce que ce paradoxe existe*”¹¹³. Las ideas de suplencia y de “ayuda positiva” son opuestas. Si la primera reclama el respeto de la libertad de acción de las entidades inferiores tan lejos como su capacidad se lo permita, la segunda, en cambio, justifica la intervención de la autoridad superior en nombre de un criterio más elevado de bien común o interés general.

Adoptado en primera instancia por la Iglesia católica como referente para situarse en las jerarquías de poder, el principio de subsidiariedad se convirtió pronto en pilar del cristianismo social. Adquiere en este marco un valor prescriptivo y dual para la organización de las relaciones dentro de la sociedad y, en particular, entre el Estado y los individuos. Prescriptivo porque dicta unas pautas de comportamiento. Dual porque, de acuerdo con la esencia misma de la idea subsidiaria, esta prescripción puede variar en el tiempo y en su contenido.

Así, si en 1891, frente a la miseria engendrada por los excesos del liberalismo, León XIII reclamaba la intervención del Estado en materia social, en 1931, frente al auge de los fascismos y de las dictaduras europeas, Pío XI apelaba al respeto de la autonomía individual. Recusando ambos valores absolutos de libertad e igualdad y tomando como eje de su pensamiento social la idea de dignidad, la Iglesia católica se inclina hacia uno u otro aspecto en función de los excesos cometidos, en un momento determinado, por cualquiera de ellos¹¹⁴.

Por otra parte, a partir del siglo XVI, los trabajos de Althusius contribuirían a la laicización del concepto de subsidiariedad y a su afirmación como principio rector de una nueva teoría de gobierno: el federalismo. Se trata entonces de crear un sistema político que permita generar y mantener simultáneamente la concentración del poder en nombre de la unidad y de la gobernabilidad y su difusión en nombre de la libertad y de la diversidad¹¹⁵. El federalismo nace de la idea de que los pueblos pueden establecer libremente asociaciones con el fin de alcanzar objetivos comunes al mismo tiempo que preservar sus identidades particulares gracias a la relativización de valores a menudo considerados como absolutos como la libertad o la autoridad¹¹⁶.

Desde los años cincuenta, la naturaleza del proyecto europeo está intrínsecamente ligada a la resolución de ese mismo dilema: ¿cómo unir sin diluir? ¿Cómo conciliar una dinámica comunitaria necesaria con la preservación de las legitimidades nacionales?¹¹⁷ ¿Cómo, en definitiva, lograr el principal objetivo del proceso de construcción europea: la creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa en la que las decisiones sean tomadas lo más cerca posible de sus ciudadanos, de conformidad con el principio de subsidiariedad?¹¹⁸

Cada uno puede percibir hasta qué punto estas dos frases incurren en una contradicción o, cuanto menos, preconizan una situación aparentemente difícil de asumir. Mientras, la unión de los pueblos europeos apela al mayor grado de integración posible, la descentralización de las decisiones recuerda por su parte la importancia de las entidades de base.

Tal y como queda establecida en el Art. 1 del Título 1 del TUE, la idea subsidiaria es la vía elegida para resolver esta antinomia. Concepto ambivalente, el principio de subsidiariedad apareció como un referente teórico flexible y evolutivo que permitía dar salida a un proyecto investido por finalidades inversas. Algunos han querido ver en la introducción expresa de este principio, tan estrechamente vinculado al federalismo alemán, un indicio capaz de precisar la naturaleza institucional de la Unión Europea¹¹⁹.

Sin embargo, hay que recordar las razones que han motivado su adopción, recordar por lo tanto también, de acuerdo con Green, hasta qué punto el

recurso al principio de subsidiariedad es una solución híbrida que intenta dar salida a todas las posiciones sin, en realidad, llegar a satisfacer completamente a ninguna de ellas¹²⁰. Es más, hemos visto como este principio ha sido objeto de interpretaciones inversas y ha contribuido, por lo tanto, a justificar lógicas contrarias.

La mayoría de los Estados miembros, celosos de su autonomía, han situado la subsidiariedad en el centro de su estrategia para frenar un *spill-over* comunitario, juzgado a menudo intolerable, sin por ello pararse a pensar en la aplicabilidad del principio a nivel interno. La Comisión, por su parte, vió en el principio subsidiario un medio para proseguir el proceso de integración europea sin dar pie a una mayor hostilidad por parte de los Estados miembros y de sus entidades infra-estatales. Las Regiones, finalmente, y en particular los *Länder* alemanes han encontrado en la idea subsidiaria un modo de reforzar su posición frente a los niveles estatal y comunitario, limitando sin embargo también, al igual que los Estados miembros, sus efectos en beneficio propio y eludiendo el debate sobre la autonomía local. A la hora de negociar el Tratado de Maastricht, todas las partes en presencia consiguieron ampararse en la subsidiariedad para legitimar sus propias exigencias¹²¹.

De ahí que no parezca suficiente “alzar la bandera de la subsidiariedad para resolver las paradojas engendradas por la construcción europea”¹²². En realidad, la subsidiariedad no resuelve nada. “*Euroconcept all can admire by giving it meaning they want (The Economist, 4 July 92), subsidiarity is an instrument of member states to protect their interest, an instrument of subnational actors to challenge the national centre, an instrument of Brussels to increase activities in previously excluded areas of policy, a cause of politicisation of the TJCE*”¹²³.

Utilizada de forma oportunista, trunca y recuperada por necesidad más que por convicción, la subsidiariedad ha constituido una suerte de “remedio paliativo” a falta de acuerdo sobre el rumbo exacto del proceso de construcción europea. Desde los años 50, éste se ha caracterizado por un “impase” a la hora de definir de forma clara e inequívoca el modelo político-económico que el proceso de integración europea tiene como objetivo último. La explicación de esta situación radica en el hecho que desde siempre, desde los años de la posguerra, ha existido una falta de consenso respecto a la naturaleza y a la profundidad que el proceso de integración europea debería alcanzar¹²⁴. En este contexto, el principio subsidiario apareció como medio de arbitrar entre diversas lógicas. La subsidiariedad no está destinada a determinar si la Unión debe ser una Europa de naciones o convertirse en una Federación (o en una Federación de Estados europeos como sugirió Delors). En realidad, contorna esta dificultad fundamental estableciendo un embrión de procedimiento aplicable caso por caso¹²⁵. Como ha

apuntado la propia Comisión en el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y de proporcionalidad, permite que la intervención comunitaria se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de ser justificada¹²⁶.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la idea de Estado-nación estaba en quiebra, el continente europeo económicamente devastado y políticamente dividido. En este contexto, los Estados europeos se han visto obligados a crear una entidad supranacional que les permitiera paliar sus insuficiencias. Desde los años de la posguerra, los Estados europeos se han empleado en crear una autoridad **subsidiaria** que les permitiera reafirmarse como principales actores dentro del sistema internacional. Desde los años 50, el principio de subsidiariedad ha sido concebido por los Estados miembros como una garantía para preservar, en la medida de lo posible y frente a un proceso de integración europea que pareciera ineludible de cara a su propia supervivencia, su autonomía.

En 1950, la preocupación de los Estados fundadores consistía esencialmente en dar respuesta a las cuestiones de la posguerra: enmarcar las relaciones franco-alemanas en una estructura estable y proceder a su reconstrucción económica. Una vez cumplido este objetivo, el interés de los Estados se centraría ya no en la reconstrucción sino en el desarrollo económico de su territorio. En los años 90, el auge de los fenómenos transnacionales, la creciente interdependencia económica y la globalización financiera, la revolución de las telecomunicaciones, son los que monopolizan la atención de los Estados miembros.

En cada uno de estos momentos, el marco europeo se configura como el medio para alcanzar los objetivos particulares de los Estados. En cada uno de estos momentos, asistimos también a una interpretación distinta del principio de subsidiariedad.

En 1950, en un contexto de urgencia, el principio de subsidiariedad se define a partir de un criterio de necesidad. En la segunda etapa del proceso de construcción europea, en un contexto histórico dominado por los imperativos económicos, el principio de subsidiariedad pasa a regirse por un criterio de eficacia. Finalmente, en los años 90, en un contexto caracterizado por la introducción del objetivo de unión política subyacente desde los años 50, el principio de subsidiariedad recupera, de alguna manera, su sentido original, al establecer el criterio de suficiencia como umbral de la intervención comunitaria.

En cada uno de estos momentos, el sistema se ha desarrollado alrededor del hecho central de que los Estados miembros seguían existiendo y querían preservar los atributos de su soberanía, decidiendo a la vez compartirla en determinados ámbitos. La Comunidad Europea se configuró como un medio para alcanzar, de forma colectiva, los fines que ya no podían serlo desde una acción

individual de los Estados miembros¹²⁷. En este sentido, es parte integrante del proceso de relegitimización del Estado-nación en Europa occidental. Como ha apuntado Kühnhardt "*the integration of Western Europe is nothing more than the attempt to reconstitute sovereignty on another level*"¹²⁸.

—¿Qué podemos deducir de todo ello? En primer lugar, podemos afirmar, sin parecer demasiados atrevidos, que las distintas interpretaciones de las que ha sido objeto este principio evidencian hasta qué punto la flexibilidad de este concepto, erigido sobre nociones esencialmente subjetivas como las de suficiencia o bien común, ha constituido su mejor reclamo a la hora de su introducción a nivel europeo.

Distanciándonos de las argumentaciones que tienden a situar el recurso al principio subsidiario dentro de las finalidades federalistas de la Unión, hemos llegado a la conclusión que el principio de subsidiariedad se inscribe, antes que nada, en una perspectiva pragmática. Concepto dotado de una extraordinaria flexibilidad, el principio de subsidiariedad ha permitido avanzar en un proceso animado por lógicas contrarias entre las que el proyecto federalista no es más que una de las opciones. Prueba de ello, su carácter restringido. En el marco europeo, el alcance de la subsidiariedad se limita a las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros. El Tratado de Maastricht no hace mención alguna a la aplicabilidad del principio subsidiario a los demás niveles de gobierno regionales y locales, truncando por lo tanto la esencia misma de un principio de subsidiariedad que, como ha recordado la propia Comisión, para ser tal, entiende ser aplicado al conjunto de las relaciones de poder dentro del sistema político.

Instaurado por el Tratado de Maastricht en el ámbito indefinido de las competencias concurrentes y precisado, en cuanto a su puesta en obra, por el Tratado de Ámsterdam en un protocolo que le ha sido adjuntado, la idea subsidiaria viene a justificar y garantizar la autonomía de los grupos fundadores y viene a recordar que la instancia superior nuevamente creada permanece a su servicio y no lo contrario¹²⁹.

Por otra parte, también podemos afirmar que las distintas utilidades de las que ha sido objeto el principio de subsidiariedad en el ámbito europeo permiten ilustrar las diferentes etapas, los diferentes desafíos a los que se han visto confrontados los Estados, miembros de un proyecto europeo animado por la voluntad de unir sin diluir, pero cuya naturaleza y rumbo exactos siguen del dominio de lo desconocido. Recuperado por necesidad más que por convicción, la subsidiariedad ha constituido una especie de solución polifacética a falta de consenso sobre el modelo político y económico que la construcción europea entiende llevar a cabo como objetivo último.

Al término de esta investigación, pensamos que la subsidiariedad abre un debate teórico importante a la vez que proporciona una pista interesante sobre cómo gestionar un proceso europeo que, basándose en una perspectiva pluralista del poder, transforma el paradigma de soberanía exclusiva, sustituyéndolo por otro, conformado en primer término por un sistema multinivel en el que los Estados, si bien no han dejado de ser los protagonistas, sí deben revisar su papel a la luz de las presiones ejercidas desde la segunda mitad del siglo XX sobre el sistema westfaliano de representación geopolítica.

Notas

1. Tenemos que precisar que la utilización de los adjetivos comparativos "superior" e "inferior" no conlleva ningún tipo de valoración por nuestra parte.
2. MILLON-DELSOL, Chantal: *L'État subsidiaire: ingérence et non-ingérence de l'État. Le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
3. DELMARTINO, Frank; DESCHOUWER, Kris: "Les fondements du fédéralisme" en *Le fédéralisme: approches politique, économique et juridique*. Bruxelles, De Boeck, 1994, p. 12.
4. Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, 21ª ed., 1992.
5. MILLON-DELSOL, Ch.: *op. cit.*, introducción y sig.
6. Véase en este sentido la reflexión de Chantal MILLON-DELSOL: "*face aux idéologies et théories globalisantes engendrées durant les deux derniers siècles, le principe de subsidiarité forme le pivot d'une pensée anti-systématique. Relativisant les doctrines -socialisme et libéralisme- le principe s'est conceptualisé depuis un siècle à l'ombre des deux grands systèmes: libéral et socialisme*". Siguiendo un enfoque particularmente interesante, la autora defiende la hipótesis según la cual la subsidiariedad pretende resolver la antinomia entre liberalismo y socialismo al considerar que la no-injerencia y la injerencia son valores igualmente necesarios. El objetivo radica simplemente en delimitar su frontera, en hallar los criterios de su justificación respectiva. MILLON-DELSOL, Chantal: *Le principe de subsidiarité*. Paris, Presses Universitaires de France, 1993, p. 55.
7. Para un desarrollo de la noción aristotélica de totalidad les remitimos a otra de sus obras: *Ethique à Nicomaque*.
8. ARISTÓTELES: *Política*, Libro I, Cap. II. Edición bilingüe y traducción por Julián Marfás y María Araujo. Introducción y notas de Julián Marfás. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, p. 3.
9. *Ibidem*.
10. MILLON-DELSOL, Ch.: *op. cit.*, 1992.

11. ÁLVAREZ GÓMEZ, Ángel: *La "Suma contra los gentiles" de Tomás de Aquino* (versión del padre Fr. Jesús M. Pla Castellón). Madrid, Alianza, 1998, p. 76.
12. ULLMAN, Walter: *Principios de gobierno y política en la Edad Media*. Madrid, Revista de Occidente, 1971, p. 41. (Título original: *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*. London, Methuen & Co, 1961).
13. PACAUT, Marcel: *Les structures politiques de l'Occident médiéval*. Paris, Armand Colin, 1969, p. 175.
14. VAN GESTEL, Constant Julius Ferdinand: *La Iglesia y el problema social (introducción a la doctrina social de la Iglesia)*. Traducción de Jesús María Vázquez. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, p. 96.
15. VON ARETIN, Karl Otmar: *El Papado y el mundo moderno*. Madrid, Guadarrama, 1970, p. 158.
16. "Quadragesimo Anno" en *Actes de S.S. Pie XI*, tome 7, 1931, éd. Maison de la Bonne Presse, citado por CLERGERIE, Jean-Louis: *Le principe de subsidiarité*. Paris, Ellipses, 1997, p. 17.
17. Hay que reseñar el papel desempeñado por la escuela personalista en la consagración del principio de subsidiariedad como piedra angular de este nuevo proyecto sociopolítico. Para los principales representantes del personalismo (entre los que hay que destacar a Emmanuel Mounier, fundador de la revista *Esprit*), el objetivo consiste en conciliar la libertad individual con las exigencias de justicia social, equilibrando las relaciones entre las autoridades públicas, la familia y el individuo, en provecho de la instancia más cercana al ciudadano. En esta óptica, ninguna colectividad debería verse privada de las atribuciones que es capaz de ejercer. La acción del Estado o de cualquier autoridad superior debe limitarse a una actuación "subsidiaria". Esta corriente ha contribuido ampliamente a fundar el papel del Estado contemporáneo. Se trata del fin del principio de totalidad: el objetivo de la instancia estatal ya no consiste en definir y luego concretizar el bien común, sino hacerlo posible mediante la realización de las finalidades individuales. Cfr. MILLON-DELSOL, Ch.: *op. cit.*, 1992.
18. Juan XXIII: *Pacem in Terris*. Fragmento reproducido en MILLON-DELSOL, Ch.: *op. cit.*, 1992, p. 158.
19. ALTHUSIUS, Johannes: *La política metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*. Traducción del latín, introducción y notas críticas de MARIÑO, Primitivo. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, Capítulo IV: De la consociación de los colegas, § 1-3, p. 33. Asimismo, Althusius dijo: "La política es el arte de unir a los hombres entre sí para establecer vida social común, cultivarla y conservarla. Por ello se la llama 'sumbiotikè'. Así pues, la consociación propuesta de la política es aquella con la cual por pacto expreso o tácito, los simbióticos se obligan entre sí a comunicación mutua de aquello que es necesario y útil para uso y consorcio de la vida social. El fin del hombre político simbiótico es la santa, justa, provechosa y feliz simbiosis y vida que no carece de cosa alguna necesaria o útil. Para vivir esta vida ningún hombre por sí mismo es 'autarkès', o suficiente, o bastante dotado por naturaleza [...]; no puede ayudarse a sí mismo, si no es con la intervención de otros [...]". ALTHUSIUS, Johannes: *op. cit.*, capítulo I: De las acepciones generales de la política, § 1-5, p. 5.

20. CROISAT, Maurice: *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. Paris, Montchrestien, 2ème éd., 1995, p. 13.
21. CLERGERIE, J.L.: *op. cit.*, p. 23.
22. En contrapartida a la aportación por el escalón inferior de su lealtad, de su fuerza de trabajo, o de su contribución financiera, el escalón superior le ofrece su marco de integración, su apoyo y su protección.
23. DELMARTINO, Frank; DESCHOUWER, Kris: *op. cit.*, p. 17.
24. ELAZAR, Daniel: *Exploración del federalismo*. Barcelona, Hacer, 1990, p. 180. (Título original *Exploring Federalism* University of Alabama Press, 1987).
25. ELAZAR, D.: *op. cit.*, p. 168.
26. Como puso de manifiesto Ludger KÜHNHARDT: “*federalism can be seen as the realization of the principle of subsidiarity in political life. It embraces the principle of subsidiarity but is not identical with it because concretely federalism does not require that the state be ordered according to the principle of subsidiarity*”. KÜHNHARDT, Ludger: “Federalism and Subsidiarity”, *Telos*, nº 91/Spring 1992, p. 54.
27. VOYENNE, Bernard: *Histoire de l'idée fédéraliste: les lignées proudhoniennes*, tome III. Paris, Presses d'Europe, 1981, p. 252.
28. VOYENNE, B.: *op. cit.*, p. 251, cita a Guy Héraud quien define el principio de autonomía como “*l'attribut de tout être, individu ou collectivité (...) synonyme de vie, de dignité, de créativité, de responsabilité*”. *Elle a pour conséquence le droit de tout groupe humain à être reconnu, dès l'instant où il s'affirme comme existant, celui de se définir lui-même à l'exclusion de toute autorité extérieure, de se donner son propre statut et de gérer ses propres affaires*”.
29. ELAZAR, D.: *op. cit.*, p. 91.
30. ELAZAR, D.: *op. cit.*, p. 57.
31. DELMARTINO, F.; DESCHOUWER, K.: *op. cit.*, p. 12.
32. ELAZAR, D.: *op. cit.*, p. 124.
33. ELAZAR, D.: *op. cit.*, p. 53.
34. ELAZAR, D.: *loc. cit.*, p. 33.
35. Art. 3B del TCE (nuevo Art. 5). Reproducido en MANGAS MARTIN, Araceli (ed.): *Tratados de la Unión Europea. Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos del derecho comunitario*. Madrid, Tecnos, 6ª ed., 1998 (1992), p. 109.
36. MORATA, Francesc: *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel, 2ª ed. 1999 (1998), introducción.

37. Ramsès 1997, “La recomposición de l'Europe en marche”. Paris, Dunod, 1996, cap. 1, p. 53.
38. CASSESSE, Sabino; WRIGHT, Vincent (eds.): *La recomposición de l'État en Europe*. Paris, La Découverte, 1996, p. 8.
39. JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz: “La descentralización política en Europa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 53 (II), p. 71 y sig.
40. KEATING, M.: “Europeanism and Regionalism” en JONES, Barry; KEATING, Michael (eds.): *The European Union and the Regions*. Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 9-10.
41. Para un desarrollo de la idea federal en el proceso de construcción europea, les remitimos al artículo de DE CARRERAS SERRA, Francesc: “La idea federal en la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 53 (II)/1999, p. 29-57.
42. Hay que puntualizar que éste fenómeno no es propio del continente europeo. Tras el fracaso de la SDN, la cooperación internacional tomaría un nuevo impulso y apostaría por un nuevo modo de concebir las relaciones entre los Estados. Este impulso se materializa a través de la creación de todo tipo de organizaciones internacionales. La más emblemática es la Organización de las Naciones Unidas. Como apuntó Bob JESSOP, “[...] *international, transnational, and pan-regional bodies are not new in themselves: they have a long history. What is significant today is the sheer increase in their numbers, the growth in their territorial scope, and their acquisition of important new functions. This reflects the steady emergence of a world society rooted in a growing number of global functional systems and in wider recognition of the global reach of old and new risks*”. JESSOP, Bob: “Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, *Studies in Political Economy*, nº 4/Spring 1993, p. 22.
43. DELORS, Jacques: “Recobrar la fe en Europa”, *El País*, 25 de marzo de 1997.
44. BENEDICTO, Jorge; REINARES, Fernando: “Las transformaciones de lo político desde una perspectiva europea” en BENEDICTO, Jorge; REINARES, Fernando (eds.): *Las transformaciones de lo político*. Madrid, Alianza, 1992, p. 30.
45. Citado en QUERMONNE, Jean-Louis: *Le système politique de l'Union européenne*. Paris, Montchrestien, 1994, p. 15-16.
46. PÉREZ CALVO, Alberto: “Les transformations structurelles de l'État-nation dans l'Europe communautaire” en *Les mutations de l'État-nation à l'aube du XXIè siècle*, *op. cit.*, p. 121.
47. Como subrayan Victoria Abellán, Blanca Vilá y Andreu Olesti Rayo “[...] *pese a las aspiraciones políticas presentes en los orígenes de la gestación de las Comunidades Europeas, los Tratados constitutivos de las mismas sólo contemplan medidas de carácter económico; y han sido la práctica de la Comunidad de los Estados miembros, y las posteriores modificaciones de los Tratados llevadas a cabo por el Acta Única y por el Tratado de la Unión, las que, esencialmente, introducen de forma expresa el objetivo político subyacente*”. ABELLÁN, Victoria; VILÁ, Blanca; RAYO OLESTI, Andreu (coord.): *Lecciones de derecho comunitario europeo*. Barcelona, Ariel, 1998, p. 19-20.
48. BENEDICTO, J.; REINARES, F.: *op. cit.*, p. 31.

49. Ver al respecto WEILER, Joseph: "Community, Member States and European Integration: Is the Law Relevant?", *Journal of Common Market Studies*, nº 1 & 2, September-December 1982, p. 46.
50. Mientras las políticas presupuestarias permanecen mayoritariamente en el campo de las competencias nacionales.
51. MAZEY, Sonia: "Regional lobbying in the new Europe" en RHODES, Martin (ed.): *The Regions and the New Europe: patterns in core and periphery development*. Manchester, Manchester university Press, 1995, p. 80.
52. Para un análisis del caso español, véase el artículo de MORATA, Francesc: "El Estado de las Autonomías: veinte años de rodaje" en ALCÁNTARA, Manuel; MARTÍNEZ, Antonia (eds.): *Política y Gobierno en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2ª ed., 2000 (1997).
53. MAGNETTE, Paul: "La restructuration de l'État dans l'Union Européenne: éléments pour un cadre analytique", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, nº 3/1997, p. 751.
54. El Consejo de Europa por su parte sigue una pauta similar en el seno del congreso de los poderes locales y regionales de Europa aunque éste se encuentre desprovisto de poder real, no deja de marcar orgánicamente la asociación de las entidades infraestatales del sistema comunitario.
55. MORATA, F.: *op. cit.*, 1999, p. 288.
56. Asociación de las regiones fronterizas de Europa, Conferencia de las regiones periféricas marítimas, Asociación de las regiones europeas para la tecnología industrial, etc.
57. JONES, B.; KEATING, M.: *op. cit.*, 1995.
58. WALLACE, Wallace: "The Nation State in Western Europe" en DUNN, John (ed.): *Contemporary Crisis of the Nation State?* Oxford, Cambridge, Blackwell, 1995, p. 53.
59. CASSESSE, S.; WRIGHT, V.: *op. cit.*, p. 15.
60. ALÓS PÉREZ-YARZA, Felisa: "Principio de subsidiariedad: proyección y desarrollo en el ámbito del derecho económico de la Comunidad Europea", *Quaderns de Treball*, nº 31/1999, p. 37.
61. Fragmento del discurso pronunciado por el Presidente de la República francesa, Jacques Chirac, ante el Reichstag alemán el 27 de junio del 2000. Reproducido en "Europe, la méthode Chirac", *Le Figaro*, 28 juin 2000, p. 4.
62. MASCLÉ, Jean-Pierre: *L'union politique de l'Europe*. Paris, Presses Universitaires de France, 6ème éd. 1994 (1973).
63. Art. 5 del Tratado CECA: "La Comunidad cumplirá su misión [...] mediante intervenciones limitadas. A tal fin [...] hará públicos los motivos de su acción y adoptará las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas en el presente Tratado". Texto reproducido en MANGAS MARTÍN, Araceli (ed.): *op. cit.*, p. 265.
64. MILLON-DELSOL, Ch.: *op. cit.*, 1993, p. 101.

65. Antiguo Art. 235 del TCEE (nuevo Art. 308 del TCE): "Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes", *cf.* MANGAS MARTÍN, A.: *loc. cit.*, p. 251. Hay que apuntar que este artículo ha sido el objeto de una crítica virulenta por apartarse de la letra general del Tratado de Roma definida por el principio general de atribución de las competencias que consiste, como hemos mencionado antes, en conferir poderes concretos y expresos a las instituciones comunitarias para que actúen en sectores previamente delimitados. La utilización de este artículo ha sido particularmente contestada por los gobiernos danés y británico así como por los *Länder* alemanes al legitimar hasta Maastricht, mediante una interpretación positiva del principio subsidiario, el efecto "tâche d'huile" provocado por el desarrollo implícito de las competencias comunitarias. QUERMONNE, J.L.: *op. cit.*, p. 74.
66. Boletín CEE, suplemento 5/75. Reproducido en CLERGERIE, J.L.: *op. cit.*, p. 82.
67. §9 del Preámbulo del proyecto de tratado que instituye la Unión europea, *Journal Officiel des Communautés européennes*, nº C 77/33 du 19 mars 1984.
68. Art. 12 del proyecto de tratado que instituye la Unión Europea.
69. Art. 130R §4 del TCE: "La Comunidad actuará en los asuntos de medioambiente en las medidas en que los objetivos contemplados en el Apdo. 1 (conservación, protección y mejora del medioambiente; protección de la salud de las personas; utilización prudente y racional de los recursos naturales; fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medioambiente) puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente [...] Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas". Texto del AUE reproducido en BENEYTO, José María: *Europa 1992. El Acta Única Europea: mercado interior y cooperación política europea*. Madrid, Civitas, 1989, p. 402 y sig.
70. MILLON-DELSOL, Ch.: *op. cit.*, 1993, p. 103.
71. "Considérant qu'en vertu du principe de subsidiarité, les initiatives à prendre concernant la mise en oeuvre des droits sociaux relèvent de la responsabilité des États membres et des entités qui les constituent et, dans le cadre de ses compétences de la responsabilité de la Communauté européenne [...]". DUBOUIS, Louis; GUEYDAN, Claude: *Grands textes de droit communautaire*. Dalloz, 3è éd., 1993, p. 671. Citado en CLERGERIE, J.L.: *op. cit.*, p. 86.
72. Bol. CE 4/89, puntos 1.1.1 a 1.1.5.
73. ALÓS PÉREZ YARZA, F.: *op. cit.*, p. 42.
74. "[El Parlamento Europeo] es consciente de la importancia del principio de subsidiariedad en la perspectiva de la Unión Europea: está a favor de que se respete el acervo comunitario, pero afirma que el reparto de tareas, de ámbitos de actividad y de competencias deberá tener en cuenta tanto el estado actual como la evolución inevitable de la Unión [...]". Resolución del Parlamento

- Europeo sobre el principio de subsidiariedad, PE Doc. A3-163/90 en el *Diario Oficial de las Comunidades europeas*, nº C 231/163 del 17 de septiembre de 1990.
75. ALÓS PÉREZ-YARZA, F.: *op. cit.*, p. 59.
76. DEHOUSSE, Renaud: "La subsidiarité et ses limites", *Annuaire Européen*, vol. XL, 1992, p. 27-28.
77. Respecto al fenómeno de *spill-over*, véase CROISAT, M.; QUERMONNE, J.L.: *L'Europe et le fédéralisme*. Paris, Montchrestien, 2ème éd., 1999.
78. Retomamos aquí la expresión utilizada por Renaud Dehousse in DEHOUSSE, R.: *op. cit.*, p. 27.
79. DEHOUSSE, R.: *loc. cit.*, p. 29.
80. CHARPENTIER, Jean: "Quelle subsidiarité?", *Pouvoirs*, nº 69/1994, p. 43.
81. ALÓS PÉREZ-YARZA, F.: *op. cit.*, p. 69.
82. "[...] Dans les domaines où la Communauté n'a pas de compétence exclusive [...] la Communauté ne doit intervenir que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres [...]". Comunicación de la Comisión sobre el principio de subsidiariedad. Boletín CE 10/92 p. 122 y 123.
83. MILLON-DELSOL, Ch.: *op. cit.*, 1993, p. 106.
84. MOREAU-DEFARGES, Philippe: *Les institutions européennes*. Paris, Armand Colin, 4ème ed. 1999 (1993), p. 142.
85. BERMANN, George A.: "Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States", *Columbia Law Review*, vol. 94, nº 2/March 1994, p. 369.
86. "El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, visto el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 [...] acuerdan las medidas siguientes: [...] La Comisión, al ejercer su derecho de iniciativa, tendrá en cuenta el principio de subsidiariedad y justificará el cumplimiento del mismo [...] La exposición de motivos de toda propuesta de la Comisión incluirá una justificación de la propuesta con respecto al principio de subsidiariedad [...] Las tres instituciones [...] verificarán periódicamente la conformidad de la acción contemplada con las disposiciones relativas a la subsidiariedad [...] La Comisión elaborará un informe anual dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo acerca del cumplimiento del principio de subsidiariedad [...]". "Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre los procedimientos para la aplicación del principio de subsidiariedad", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE), nº C 329, de 6 de diciembre de 1993.
87. "[Las Partes Contratantes] resueltas a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad [...]". Reproducido en MANGAS MARTÍN, A.: *op. cit.*, p. 70.

88. Art. B de las Disposiciones Comunes del TUE (nuevo Art. 2): "[...] Los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea [...]". Reproducido en MANGAS MARTÍN, A.: *loc. cit.*, p. 73.
89. ALÓS PÉREZ-YARZA, F.: *op. cit.*, p. 47.
90. Art. 3B del TCE (nuevo Art. 5). Reproducido en MANGAS MARTÍN, A.: *op. cit.*, p. 109.
91. Las competencias exclusivas de la Comunidad recayendo, como indica su nombre, bajo la única responsabilidad de la Comunidad.
92. ROBERT, Eric: "La subsidiarité: principe juridique et concept politique: approche comparative en droit interne et international", *Revue hellénique de droit international*, 48ème année, 1995, p. 194.
93. OLESTI RAYO, Andreu: *Los principios del Tratado de la Unión Europea: del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam*. Barcelona, Ariel, 1998, p. 87.
94. ROBERT, E.: *op. cit.*, p. 195.
95. SCHELTER, Kurt: "La subsidiarité: principe directeur de la future Europe", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 343, 1991, p. 139. Recordemos, por otra parte, que el proyecto de Tratado de Unión Europea adoptado en 1984 por el Parlamento Europeo proponía una versión sustancialmente diferente del principio de subsidiariedad al fundar su definición sobre el criterio de mayor eficacia y no de insuficiencia.
96. Aunque esta mención a la intensidad de la actuación comunitaria provoca a menudo una confusión entre los conceptos de subsidiariedad y de proporcionalidad, por tener en común la regulación del ejercicio de las competencias comunitarias, estos dos principios son muy diferentes. Mientras la subsidiariedad constituye una limitación de los poderes de la Comunidad, obligándola a plantearse la oportunidad de su intervención en el ámbito de las competencias concurrentes, la proporcionalidad hace referencia a la intensidad de dicha intervención. *Cfr.* ALÓS PÉREZ-YARZA, F.: *op. cit.*, p. 47 y sig.
97. Al respecto, véase la reflexión de Jacques Delors: "dans tout système d'inspiration fédérale, tel que la Communauté Européenne, le principe de subsidiarité apporte un contrepoids permanent aux mécanismes de spill-over qui tendent dans un monde plus complexe, à charger excessivement l'échelon du pouvoir central". Citado en SIDJANSKI, Dusan: *L'avenir fédéraliste de l'Europe: La Communauté européenne, des origines au traité de Maastricht*. Paris, P.U.F., 1992, p. 307.
98. ALÓS PÉREZ-YARZA, F.: *op. cit.*, p. 52.
99. CHEMILLIER-GENDREAU, Monique: "Le principe de subsidiarité: enjeu majeur, débat confus", *Le Monde Diplomatique*, juillet 1992, p. 14.
100. GOLUB, Jonathan: "Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy", *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 686.

101. Respecto al tenor del Art. 235, resulta interesante detenerse en la reflexión proporcionada por Sidjanski: "[Art. 235 del TCEE]: *innovador en el ámbito de las relaciones entre Estados, el Tratado de Roma ha previsto lo imprevisible: si resulta necesario para el cumplimiento de los objetivos del Tratado, la Comunidad puede emprender algunas tareas hasta ahora ejercidas por los Estados miembros. Se trata de la aplicación positiva del principio de subsidiariedad*". (la traducción es nuestra). SIDJANSKI, D.: *op. cit.*, p. 306.
102. Informe del Grupo de Reflexión. Bruselas, Diciembre 1995.
103. NEUNREITHER, Karlheinz: "Subsidiarity as a Guiding Principle for European Community Activities", *Government and Opposition*, vol. 28, n.º 2/Spring 1993, p. 208 y 216.
104. CONSTANTINESCO, Vlad: "Les clauses de 'coopération renforcée'. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité", *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 33, n.º 4/octubre-décembre 1997, p. 765.
105. Declaración de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad. Declaración n.º 3 aneja al TUE de la que tomó nota la conferencia intergubernamental de 1996. Reproducida en MANGAS MARTÍN, A.: *op. cit.*, p. 433.
106. ALÓS PÉREZ-YARZA, F.: *op. cit.*, p. 59.
107. ALÓS PÉREZ-YARZA, F.: *op. cit.*, p. 44.
108. "Les orientations de la France pour la Conférence Intergouvernementale de 1996", *Le Figaro*, 20 février 1996.
109. CROISAT, M.; QUERMONNE, J.L.: *op. cit.*, 1999, p. 90. Recordemos que el Tribunal administrativo federal alemán se ha negado tradicionalmente a reconocer el principio de subsidiariedad como norma de derecho alegando su estrecho vínculo con la filosofía cristiana.
110. CHARPENTIER, J.: *op. cit.*, p. 61.
111. MILLON-DELSOL, Chantal: *L'État subsidiaire: ingérence et non-ingérence de l'État. Le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992, p. 7.
112. Ello no significa que se pueda prescindir de ella. Como pone de manifiesto Chantal Millon-Delsol, la autoridad no es una "reserva" -aunque éste sea el significado original de la palabra subsidiariedad- como una tropa de reserva que uno espera que uno requiera nunca. Es una suplencia que la sociedad siempre necesita, pero en mayor o menor grado según sus insuficiencias. No tiene finalidad propia. Se trata de un medio obligado. MILLON-DELSOL, Ch.: *op. cit.*, 1992, p. 7.
113. MILLON-DELSOL, Ch.: *loc. cit.*, 1992, p. 8.
114. *Idem*.
115. ELAZAR, D.: *op. cit.*, p. 91.
116. *Idem*, p. 57.
117. MOREAU DEFARGES, Ph.: *op. cit.*, p. 83.
118. Art. 1 del Título I del Tratado de la Unión Europea.
119. Véase la reflexión de CHARPENTIER: "*le principe de subsidiarité a une signification fondamentale: il exprime rien de moins que le passage d'une communauté économique de type supranational à une union européenne à vocation fédérale [...]. L'équilibre entre les solidarités qui unissent et les particularités qui distinguent est précisément l'objectif que cherche à atteindre le fédéralisme. Le principe de subsidiarité en est l'expression authentique. [Dès lors] le Traité de Maastricht mérite de retenir l'attention par l'introduction dans la construction européenne d'un nouveau principe susceptible d'en préciser la nature institutionnelle*". CHARPENTIER, J.: *op. cit.*, p. 54 y 49.
120. Véase GREEN, Paul: "Subsidiarity and European Union: Beyond the Ideological Impasse? An Analysis of the Origins and the Impact of the Principle of Subsidiarity within the Politics of European Community", *Policy & Politics*, vol. 22, n.º 4/1994, p. 297.
121. CHARPENTIER, J.: *op. cit.*, p. 54.
122. MILLON-DELSOL, Ch.: *op. cit.*, 1993, p. 119.
123. VAN KERSBERGEN, Kees; VERBEEK, Bertjan: "The Politics of Subsidiarity in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n.º 2/June 1994, p. 227.
124. GREEN, P.: *op. cit.*, p. 287.
125. WYPLOSZ, Charles: "Le principe de subsidiarité", *Economie internationale*, n.º 58/2ème trimestre 1994, p. 135.
126. Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y de proporcionalidad, *op. cit.*, p. 428.
127. En palabras de W. WALLACE, "*there was a positive sum relationship between the security and economic frameworks which the institutions of European integration had built, and the maintenance or reestablishment of national legitimacy and autonomy. The ability of national governments to satisfy the aspirations of their citizens and to achieve their own economic and political objectives was strengthened, not weakened, by the institutional commitment of west Germany within the EEC, the confidence in continuing economic growth which progress in economic integration provided, and the additional resources which that continuing growth gave national governments*". WALLACE, W.: *op. cit.*, p. 53.
128. KÜHNHARDT, L.: *op. cit.*, p. 85.
129. MILLON-DELSOL, Ch.: *op. cit.*, 1993, p. 95.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, Victoria; OLESTI RAYO, Andreu; VILÁ, Blanca: *Lecciones de derecho comunitario europeo*. Barcelona, Ariel, 1998.
- ALEN, André et al.: *Le fédéralisme: approche politique, économique et juridique*. Bruxelles, De Boeck, 1994.
- ALÓS PÉREZ-YARZA, Felisa: "Principio de subsidiariedad: proyección y desarrollo en el ámbito del derecho económico de la Comunidad Europea". *Quaderns de Treball*, nº 31/1999.
- ALTHUSIUS, Johannes: *La Política metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*. Traducción del latín, introducción y notas críticas de MARINO, Primitivo: Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- ÁLVAREZ GÓMEZ, Ángel: La "Suma contra los gentiles" de Tomás de Aquino. Madrid, Alianza, 1998.
- ARISTÓTELES: *Política*, Libro I. Cap. II. Edición bilingüe, traducción, introducción y notas por Julián Marías y María Araujo. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1970.
- BENEDICTO, Jorge; REINARES, Fernando (eds.): *Las transformaciones de lo político*. Madrid, Alianza, 1992.
- BENEYTO, José María: Europa 1992. *El Acta Única Europea: mercado interior y cooperación política europea*. Madrid, Civitas, 1989.
- BERMANN, George A.: "Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States", *Columbia Law Review*, vol. 94, nº 2/March 1994, p. 333-456.
- BROGGI, Albert et al.: *Crisis económica y Estado de Bienestar*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989.
- BURGESS, Michael; GAGNON, Alain-G. (eds.): *Comparative Federalism and Federation: Competing traditions and future directions*. Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- CARRERAS SERRA, Francesc: "La idea federal en la integración europea", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 53 (II)/1999, p. 29-57.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio: "La Unión Europea y el principio de subsidiariedad", *Revista de Administración Pública*, nº 126/Septiembre-Diciembre 1991, p. 217-252.
- CASS, Deborah Z.: "The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community", *Common Market Law Review*, nº 29/1992, p. 1107-1136.
- CASSESE, Sabino; WRIGHT, Vincent (eds.): *La recomposition de l'État en Europe*. Paris, La Découverte, 1996.

- CLERGERIE, Jean-Louis: *Le principe de subsidiarité*. Paris, Ellipses, 1997.
- CONSTANTINESCO, Vlad: "Les clauses de 'coopération renforcée'. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité". *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 33, nº 4/octobre-décembre 1997, p. 751-767.
- CROISAT, Maurice: *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. Paris, Monchrestien, 2ème éd., 1995.
- CROISAT, Maurice; QUERMONNE, Jean-Louis: *L'Europe et le fédéralisme: contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*. Paris, Monchrestien, 2ème éd., 1999 (1996).
- CHARPENTIER, Jean: "Quelle subsidiarité?", *Pouvoirs*, nº 69/1994, p. 49-62.
- CHEMILLIER-GENDREAU, Monique: "Le principe de subsidiarité: enjeu majeur, débat confus", *Le Monde Diplomatique*, juillet 1992.
- CHRYSSOCHOOU, Dimitris N.: "Federalism and Democracy Reconsidered", *Regional & Federal Studies*, vol. 8, nº 2/Summer 1998, p. 1-20.
- DASHWOOD, Alan: "The Principle of Direct Effect in European Community", *Journal of Common Market Studies*, vol. XVI, nº 3/March 1978, p. 229-245.
- DE BÚRCA, Gráinne: "The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor", *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, nº 2/June 1998, p. 217-235.
- DEHOUSSE, Renaud: "La subsidiarité et ses limites", *Annuaire Européen*, vol. XL/1992, p. 27-46.
- DELORS, Jacques: "Recobrar la fe en Europa", *El País*, 25 de marzo de 1997.
- DIZEREGA, Gus: "Federalism, Self-Organization and the Dissolution of the State", *Telos*, nº 100/Summer 1994, p. 57-86.
- DUNN, John (ed.): *Contemporary Crisis of the Nation State?* Oxford, Cambridge, Blackwell, 1995.
- ELAZAR, Daniel: *Exploración del federalismo*. Barcelona, Hacer, 1990. (Título original: *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987).
- FOSSAS, Enric; REQUEJO, Ferran (eds.): *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid, Trotta, 1999.
- GOLUB, Jonathan: "Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy", *Political Studies*, vol. 44, nº 4/September 1996, p. 686-703.
- GREEN, Paul: "Subsidiarity and European Union: Beyond the Ideological Impasse? An Analysis of the Origins and the Impact of the Principle of Subsidiarity within the Politics of European Community", *Policy and Politics*, vol. 22, nº 4/1994, p. 287-300.

- HELD, David: *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge, Polity Press, 1995.
- HINSLEY, F.H.: *El concepto de soberanía*. Barcelona, Labor, 1972.
- HÖFFE, Otfried. "Subsidiarity as a Principle in the Philosophy of Government", *Regional & Federal Studies*, vol. 6, nº 3/Autumn 1996, p. 56-73.
- HOFFMAN, Stanley: "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today", *Journal of Common Market Studies*, vol. XXI, nº 1 & 2/September-December 1982, p. 22-37.
- IRENEE (Institut de recherches sur l'évolution de la nation et de l'État en Europe): *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXI siècle*, Université de Nancy, Edition du Conseil de l'Europe, collection Science et Technique de la démocratie, nº 22/1997.
- JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz: "La descentralización política en Europa", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 40 (II)/1994, p. 9-28.
- JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz: "El Estado, la Soberanía y la Constitución ante la Unión Europea", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 53 (II), p. 71-94.
- JEFFERY, Charlie: "Sub-National Mobilization and European Integration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 1/March 2000, p. 1-23.
- JEFFERY, Charlie; STURM, Roland (eds.): *Federalism, Unification and European Integration*. London, Oregon, Frank Cass, 1993.
- JESSOP, Bob: "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, nº 40/Spring 1993, p. 7-39.
- JONES, Barry; KEATING, Michael (eds.): *The European Union and the Regions*. Oxford, Clarendon Press, 1995.
- KEBABDJIAN, Gérard: *L'économie mondiale: enjeux majeurs, nouvelles theories*. Paris, Seuil, 1994.
- KIRCHNER, Christian: "Competences Catalogues and the Principle of Subsidiarity in a European Constitution", *Constitutional Political Economy*, nº 8/1997, p. 71-87.
- KÜHNHARDT, Ludger: "Federalism and Subsidiarity", *Telos*, nº 91/Spring 1992, p. 77-86.
- LE GLOANNEC, Anne-Marie (ed.): *Entre État et Nation*. Paris, Presses des Sciences Politiques, 1998.
- LODGE, Juliet (ed.): *The European Community and the Challenge of the Future*. London, Pinters Publishers, 1989.
- MAGNETTE, Paul: "La restructuration de l'État dans l'Union Européenne: elements pour un cadre analytique", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, nº 3/1997, p. 733-754.

- MAILLET, Pierre (dir.): *Trois défis de Maastricht: convergence, cohesion, subsidiarité*. Paris, L'Harmattan, 1993.
- MANGAS MARTÍN, Araceli (ed.): *Tratado de la Unión Europea. Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*. Madrid, Tecnos, 6ª ed., 1998 (1992).
- MANN, Michael: "Nation-States in Europe and Other Continents: Diversifying, Developing, Not Dying", *Daedalus*, Summer 1993, p. 115-140.
- MASCLET, Jean-Claude: *L'Union politique de l'Europe*. Paris, Presses Universitaires de France, 6ème éd., 1994 (1973).
- MILLON-DELSOL, Chantal: *L'État subsidiaire: ingérence et non-ingérence de l'État. Le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- MILLON-DELSOL, Chantal: *Le principe de subsidiarité*. Paris, Presses Universitaires de France, 1993.
- MILWARD, Alan S.: *The European Rescue of the Nation State*. London, Routledge, 1992.
- MORATA, Francesc: "Crise de l'État et gouvernance coopérative régionale", Communication au séminaire "Les régions insulaires et la construction européenne", Centre Européen sur les Questions des Minorités-Institut pour la Paix des Îles Åland, 25-30 août 1998.
- MORATA, Francesc: *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel, 2ª ed., 1999 (1998).
- MORATA, Francesc: "El Estado de las Autonomías: veinte años de rodaje" en ALCÁNTARA, Manuel; MARTÍNEZ, Antonia (eds.): *Política y Gobierno en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2ª ed., 2000 (1997).
- MOREAU DEFARGES, Philippe: *Les institutions européennes*. Paris, Armand Colin, 4ème éd., 1999 (1993).
- MÜLLER, Wolfgang C.; WRIGHT, Vincent: *The State in Western Europe: Retreat or Redefinition?* Essex, Oregon, Frank Cass, 1994.
- NEUNREITHER, Karlheinz: "Subsidiarity as a Guiding Principle for European Community Activities", *Government and Opposition*, vol. 28, nº 2/Spring 1993, p. 206-220.
- OLESTI RAYO, Andreu: *Los principios del Tratado de la Unión Europea: del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam*. Barcelona, Ariel, 1998.
- PACAUT, Marcel: *Les structures politiques de l'Occident medieval*. Paris, Armand Colin, 1969.
- PÉREZ CALVO, Alberto: "Las transformaciones estructurales del Estado-nación en la Europa comunitaria", *Revista de Estudios Políticos*, nº 99/enero-marzo 1998, p. 9-22.

- QUERMONNE, Jean-Louis: *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1994.
- Ramsès 1997, "La recomposition de l'Europe en marche". Paris, Dunod, 1996, p. 53-66.
- ROBERT, Eric: "La subsidiarité: principe juridique et concept politique: approche comparative en droit interne et international", *Revue hellénique de droit international*, 48ème année, 1995, p. 183-191.
- RODHES, Martin (ed.): *The Regions and the New Europe: patterns in core and periphery development*, Manchester, Manchester University Press, 1995.
- SCOTT, Andrew; PETERSON, John; MILLAR, David: "Subsidiarity: A 'Europe of the Regions' v. the British Constitution?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1/March 1994, p. 47-67.
- SCHELTER, Kurt: "La subsidiarité: principe directeur de la future Europe", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 343/1991, p. 138-140.
- SCHWARZE, Jürgen: "Le principe de subsidiarité dans la perspective du droit constitutionnel allemand", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 370/juillet-août 1993, p. 615-619.
- SHARPE, L.J. (ed.): *Decentralist Trends in Western Democracies*, London, Sage, 1979.
- SHARPE, L.J. (ed.): *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage, 1993.
- SIDJANSKI, Dusan: *L'avenir fédéraliste de l'Europe: La Communauté européenne, des origines au Traité de Maastricht*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- STROZZI, Girolamo: "Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes", *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 30, n° 3/juillet-septembre 1994, p. 373-390.
- TILLY, Charles: *The Formation of the Nation States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.
- TÖMMEL, Ingeborg: "Transformation o Governance: The European Commission's Strategy for Creating a 'Europe of the Regions'", *Regional & Federal Studies*, vol. 8, n° 2/Summer 1998, p. 52-80.
- TOTH, A.G.: "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", *Common Market Law Review*, n° 29/1992, p. 1079-1105.
- TOULEMON, Jacques: *La construction européenne*, Paris, Fallois, 1994.
- ULLMAN, Walter: *Principios de gobierno y política en la Edad Media*, Madrid, Revista de Occidente, 1971.

- VAN GESTEL, Constant Julius Ferdinand: *La Iglesia y el problema social (introducción a la doctrina social de la Iglesia)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963.
- VAN KERSBERGEN, Kees; VERBEEK, Bertjan: "The Politics of Subsidiarity in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 2/June 1994, p. 215-235.
- VON ARETIN, Karl Otmar: *El Papado y el mundo moderno*, Madrid, Guadarrama, 1970.
- VOYENNE, Bernard: *Histoire de l'idée fédéraliste: les lignées proudhoniennes*, tome III, Paris, Presses d'Europe, 1981.
- WALLACE, William (ed.): *The Dynamics of European Integration*, London, New York, Pinter Publishers, 1990.
- WALLACE, Helen; WALLACE, William (eds.): *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- WEILER, Joseph H.: "Community, Member States and European Integration: Is the Law Relevant?", *Journal of Common Market Studies*, vol. XXI, n° 1 & 2/September-December 1982, p. 39-56.
- WYPLOSZ, Charles: "Le principe de subsidiarité", *Economie Internationale*, n° 58, 2ème trimestre 1994, p. 131-148.
- Documentos oficiales**
- Projet de Traité instituant l'Union Européenne (14 février 1984), *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n° C 77/33 du 19 mars 1984.
- Resolución A3-163/90 (12 de julio de 1990) del Parlamento Europeo sobre el principio de subsidiariedad, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n° C 231/163 del 17 de septiembre de 1990.
- Resolución A3-301/90 (12 de diciembre de 1991) del Parlamento Europeo sobre los fundamentos constitucionales de la Unión Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n° C 19/65 del 28 de enero de 1991.
- Recommandation n° R (95) 19 du Comité des Ministres aux États Membres sur la mise en oeuvre du principe de subsidiarité (adoptée par le Comité des Ministres le 12 octobre 1995), <http://www.coe.fr/cm/ta/rec/1995/f95r19.htm>
- Comisión Europea, *Jean Monnet: un gran proyecto para Europa*, 1988.

