

---

José María Gil-Robles Gil-Delgado  
(Parlamento Europeo)

## El principio de subsidiariedad en la construcción europea

---

*I. El principio de subsidiariedad. Su definición. II. Fundamento del principio de subsidiariedad: el derecho de toda persona a gobernarse a sí misma. III. El principio de subsidiariedad en la doctrina pontificia. IV. Instrumentación jurídica del principio de subsidiariedad en las constituciones de los estados miembros de la CEE. V. El principio de subsidiariedad en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. VI. El principio de subsidiariedad en las resoluciones del Parlamento Europeo sobre la Unión Europea. VII. La subsidiariedad en el Tratado de Maastricht. VIII. Consideraciones finales sobre la subsidiariedad.*

### I. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. SU DEFINICIÓN

Probablemente la formulación más conocida del principio de subsidiariedad es la que hizo el Papa Pío XI en la encíclica "Quadragésimo Anno" dentro de la parte que titula "restauración del orden social". Dice así:

"...como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos <sup>1</sup>."

Dicho más sintéticamente: *"lo que los hombres o una comunidad menor puedan hacer por sí mismos no debe asumirse por una sociedad mayor o más elevada"* <sup>2</sup>.

Se trata de un criterio de distribución de funciones aplicable a dos vertientes distintas: la primera es el reparto de tareas entre los poderes públicos, de una parte, y los

---

<sup>1</sup> Pío XI : "Quadragésimo Anno", 5,79.

<sup>2</sup> Sánchez Agesta, Luis: "Principios de Teoría Política".

individuos y entidades particulares, de otra; la segunda, la asignación de competencias a cada una de las colectividades territoriales en aquellas formas de estado complejas, es decir, no unitarias o centralizadas. En este trabajo me referiré a este último aspecto, por ser el que interesa más directamente al proceso de construcción de la Unión Europea.

## II. FUNDAMENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: EL DERECHO DE TODA PERSONA A GOBERNARSE A SÍ MISMA

A) El principio de subsidiariedad *puede fundamentarse en una razón meramente experimental o práctica*, a saber: es más eficaz, más funcional, asignar una competencia -siempre que sea posible- al organismo que se halla más próximo, más inmediato, al ciudadano, que confiársela al que, por tener un ámbito de actuación más amplio, no tiene esa inmediatividad.

Numerosos son los autores que, desde este enfoque puramente pragmático, fundamentan el principio de subsidiariedad, aunque sin darle este nombre. Así, BRYCE en su conocida obra "The American Commonwealth" <sup>3</sup> resume los argumentos habitualmente esgrimidos en la doctrina anglosajona en factor del autogobierno, diciendo:

"1. El autogobierno estimula el interés del pueblo en los asuntos de su comunidad (\*) , mantiene la vida política local, educa al ciudadano en la realización diaria del deber cívico, y le enseña que la constante vigilancia y el sacrificio de su tiempo y trabajo propios son el precio que hay que pagar por la libertad individual y la prosperidad colectiva.

5. El autogobierno garantiza la buena administración de los asuntos locales, al dar a los habitantes de cada localidad los medios adecuados para controlar cómo se llevan esos asuntos".

Aunque ni BRYCE ni los autores cuya posición resume hablen de subsidiariedad, la consecuencia de esos razonamientos es que hay que procurar la mayor dosis de autogobierno posible y al nivel más próximo al ciudadano que sea posible. Lo cual es otra forma de enunciar el principio de subsidiariedad.

Conviene tener en cuenta que esos razonamientos los expresa BRYCE en defensa del federalismo, destacando su connotación democrática frente a los abusos de un poder centralizado. En favor de esa distribución territorial del poder esgrime nuestro autor otros tres argumentos <sup>4</sup> -igualmente válidos para fundamentar el principio de subsidiariedad- que conviene recordar aquí:

6. El federalismo permite a un pueblo realizar experiencias legislativas y administrativas que no podrían realizarse sin riesgo en un gran país centralizado. Una república

---

<sup>3</sup> BRYCE, James: "The American Commonwealth", Macmillan and Co. Londres 1888, vol I, cap. XXX, págs. 466.

(\*) Literalmente "de su vecindad".

<sup>4</sup> Op. cit. pag. 468

relativamente pequeña, como es un estado americano puede hacer y deshacer leyes fácilmente; los errores no son serios, porque se corrigen pronto; otros estados aprovechan la experiencia de una ley o un método que han resultado bien (o mal) en el estado que la ha probado.

7. El federalismo, si bien disminuye la fuerza colectiva de una nación, disminuye también los riesgos a los que la exponen su tamaño y la diversidad de sus partes. Una nación así dividida es como un buque construido con compartimentos estancos. Cuando se produce una vía de agua en uno de esos compartimentos, la carga estibada en él puede resultar dañada, pero los otros compartimentos se conservan estancos y mantienen el buque a flote. Del mismo modo, si la discordia social o la crisis económica ha producido desórdenes o una legislación imprudente en un miembro de la federación, el desaguado puede detenerse en la frontera del estado, en lugar de extenderse y afectar a toda la nación.

8. El federalismo, al crear muchos parlamentos locales con amplios poderes, descarga al parlamento nacional de una parte de esa gran masa de tareas que de otro modo podría resultar demasiado pesada. Así los asuntos se pueden despachar más prontamente, y la gran asamblea central de la nación tiene tiempo para deliberar sobre las cuestiones que afectan más directamente a la totalidad de ésta.

B) Sin embargo hay otra corriente que entronca el principio de subsidiariedad con el *concepto de persona*, y *el derecho de ésta a gobernarse a si misma*. A principios de este siglo D. Enrique GIL y ROBLES expresaba el enfoque a que me refiero en los siguientes términos:

"Del concepto de persona y de sociedad, y de los respectivos fines, se deduce que las personas morales o colectivas tienen, como las físicas, el deber y el derecho de procurar su bien o fin por los medios correspondientes, ordenando al efecto los actos sociales. De donde se sigue que toda sociedad, por subalterna o inferior que sea, es sujeto directo e inmediato de su propio régimen o gobierno, con las funciones que éste implica de darse la ley, la norma de conducta (función legislativa), y de cumplirla, haciéndola efectiva por varios modos (función ejecutiva), según racional intento para el fin, y sobre los actos y los medios conducentes.

Es decir, que no hay persona moral que con más título y mayor eficacia que la persona física *sui iuris* no tenga eso que, con término corriente, aunque exótico, llaman ahora self-government, y que designaremos, más bien, con el de autarquía; ora signifique esta palabra, también, propio gobierno, ora la suficiencia mayor o menor, pero siempre relativa, con que una comunidad atiende a sus fines y necesidades, usando los medios y recursos propios. En este sentido la tomó y usó Aristóteles, correspondiéndose ambas acepciones, por la conexión íntima que existe entre la suficiencia para cumplir y el fin y el deber y el derecho de que por sí mismos lo procuren, así el individuo como la comunidad, sean de la clase que fueren. Así, pues, self-government, o mejor autarquía, por neologismo de más clásico y naturalizado abolengo, es el derecho de propio e inmediato gobierno que tiene toda sociedad, como toda persona, en virtud de su personalidad o independencia y en proporción de la capacidad personal y de la entidad y cuantía de los bienes que posee.

De lo cual se deduce que el auxilio social que una sociedad superior presta a otra inferior es sólo complementario de la insuficiencia de aquélla, ora por defecto de su capacidad gubernativa, ora por la escasez y falta de recursos; y que cuando el auxilio no tiene estos fundamentos y motivos, no sólo es inútil y carece de título, sino que puede ser, además,

nocivo y, en todo caso, supone una intervención desordenada en la esfera gubernativa de la persona social y un atentado a la autarquía que deriva de su legítima independencia <sup>5</sup> .

Se trata de una *aproximación claramente neo-tomista*, que encontramos también, como era de esperar, en MARITAIN:

"...La comunidad nacional, así como todas las comunidades subordinadas a ésta, están comprendidas en la unidad superior del cuerpo político; este encierra también en su unidad superior a los grupos familiares *cuyos derechos y libertades esenciales le son anteriores*, y una multiplicidad de otras sociedades particulares, que proceden de la libre iniciativa de los ciudadanos y *deberían ser tan autónomas como fuere posible*. Tal es el elemento del pluralismo, inherente a toda sociedad verdaderamente política"<sup>6</sup>.

A este pluralismo -que PECES-BARBA ha llamado "estructural" para diferenciarlo del "ideológico"<sup>7</sup>- se refiere asimismo MARITAIN al comentar el texto de la "Quadragesimo Anno" antes citado:

"En oposición a las diversas concepciones totalitarias del Estado actualmente de moda, se trata de la concepción de una ciudad *pluralista*, que agrupa en su unidad orgánica una diversidad de grupos y de estructuras sociales que encarnan libertades positivas... La sociedad civil no está compuesta únicamente de individuos, sino también de sociedades particulares formadas por éstos; y una ciudad pluralista reconoce a esas sociedades particulares una autonomía lo más alta posible..."<sup>8</sup> .

C) La corriente doctrinal que fundamenta el principio de subsidiariedad en el derecho de toda persona al autogobierno y la que lo hace descansar en razones funcionales o prácticas no se excluyen; *se complementan útilmente*.

La primera pone, en efecto, de relieve que se trata de un principio con una raíz profunda, ligada a la misma naturaleza de la persona e independiente, por tanto, de circunstancias históricas concretas y mudables. La segunda destaca sus beneficiosos efectos, tanto en el terreno de la eficacia como en el de la libertad, evidenciando una vez más que "nada hay tan práctico como una buena teoría".

---

<sup>5</sup> GIL y ROBLES, Enrique: "Tratado de Derecho Político. Tomo II, según los principios de la Filosofía y el Derecho Cristianos". Afrodisio Aguado, S.A. Editores-Libreros. Madrid 1961, 3ª Edición.

<sup>6</sup> MARITAIN, Jacques: "L'Homme et l'Etat" pág. 18 (Los subrayados son míos) Presses Universitaires de France. Paris 1953, 2ª edición. Paris 1965. Este libro apareció primero en lengua inglesa "Man and the State" Chicago University Press, 1951.

<sup>7</sup> PECES-BARBA, Gregorio: "Persona, Sociedad, Estado" Edicusa, Madrid 1972, pág. 220.

<sup>8</sup> MARITAIN, Jacques: "Humanismo integral", Nouv. Ed. Aubier, Ed. Montaigne, París 1968, pág. 170.

### **III. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA DOCTRINA PONTIFICIA**

Los Sumos Pontífices de la Iglesia Católica han venido defendiendo constantemente el principio de subsidiariedad. LEON XIII, sin emplear el término, aludía a su fundamento en la "Rerum Novarum" al recordar:

"No es justo, según hemos dicho, que ni el individuo ni la familia sean absorbidos por el Estado; lo justo es dejar a cada uno la facultad de obrar hasta donde sea posible, sin daño del bien común y sin injuria de nadie <sup>9</sup>".

Cuarenta años después, PIO XI lo enunciaba explícitamente en el texto de la "Quadragesimo Anno" que más arriba se ha transcrito. JUAN XXIII no solo volvió a recordar la vigencia de ese principio en la "Mater et Magistra"<sup>10</sup>, sino que lo aplicó, en la "Pacem in Terris"<sup>11</sup>, a la ordenación de las relaciones mundiales, afirmando:

"(140) Además, así como en cada Estado es preciso que las relaciones que median entre la autoridad pública y los ciudadanos, las familias y los grupos intermedios, se regulen y gobiernen por el principio de la acción subsidiaria, es justo que las relaciones entre la autoridad pública mundial y las autoridades públicas de cada nación se regulen y rijan por el mismo principio. Esto significa que la misión propia de esta autoridad mundial es examinar y resolver los problemas relacionados con el bien común universal en el orden económico, social, político o cultural, ya que estos problemas, por su extrema gravedad, amplitud extraordinaria y urgencia inmediata, presentan dificultades superiores a las que pueden resolver satisfactoriamente los gobernantes de cada nación.

(141) Es decir, no corresponde a esta autoridad mundial limitar la esfera de acción o invadir la competencia de la autoridad pública de cada Estado. Por el contrario, la autoridad mundial debe procurar que en todo el mundo se cree un ambiente dentro del cual no sólo los poderes públicos de cada nación, sino también los individuos y los grupos intermedios, puedan con mayor seguridad realizar sus funciones, cumplir sus deberes y defender sus derechos".

Sustitúyase "autoridad pública mundial" por "instituciones de la Comunidad europea", y "bien común universal" por "bien común europeo", y se tendrá una clara y completa aplicación del principio de subsidiariedad a las relaciones entre las instituciones comunitarias y los estados miembros. Sin forzar lo más mínimo el espíritu ni el contenido del texto, pues la Comunidad europea no es sino una forma de unión supranacional, para resolver problemas y realizar funciones que ya no pueden llevar a cabo satisfactoriamente por separado los estados de nuestra vieja Europa.

JUAN PABLO II también se ha referido a este principio en la "Centesimus Annus". De acuerdo con el esquema de la encíclica, comienza recordando:

"... de la concepción cristiana de la persona se sigue necesariamente una justa visión de la sociedad. Según "Rerum Novarum" y la doctrina social de la Iglesia, la socialidad del

---

<sup>9</sup> LEON XIII: "Rerum Novarum", núm. 26

<sup>10</sup> JUAN XXIII: "Mater et Magistra", núm. 52.

<sup>11</sup> JUAN XXIII: "Pacem in Terris", núms. 140-141.

12 *José María Gil-Robles Gil-Delgado*

hombre no se agota en el Estado, sino que se realiza en diversos grupos económicos, sociales, políticos y culturales, los cuales, como provienen de la misma naturaleza humana, tienen su propia autonomía, sin salirse del ámbito del bien común"<sup>12</sup>.

Para contraponer más adelante esta concepción pluralista frente a las que inspiran los diversos totalitarismos:

"El Estado totalitario tiende además a absorber en sí mismo la nación, la sociedad, la familia, las comunidades religiosas y las mismas personas. Defendiendo la propia libertad, la Iglesia defiende a la persona, que debe ofrecer a Dios antes que a los hombres, defiende la familia, las diversas organizaciones sociales y las naciones, realidades todas que gozan de un propio ámbito de autonomía y de soberanía"<sup>13</sup>.

Y remachar, por último, con ocasión del examen del papel del Estado en el orden económico:

"En este ámbito también debe ser respetado el principio de subsidiariedad. Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común"<sup>14</sup>.

#### **IV. INSTRUMENTACION JURIDICA DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA C.E.E.**

A) En ninguna de las constituciones de los Estados miembros encontramos un *reconocimiento del principio* de subsidiariedad, es decir, un precepto que diga que el Estado no debe asumir funciones que puedan desarrollar por sí las regiones (\*) ni éstas que puedan realizar provincias y municipios.

Sin embargo, algunas de esas constituciones contienen declaraciones o normas que podrían servir de apoyatura para la instrumentación de ese principio por vía jurisprudencial.

Así tenemos que el *derecho a la autonomía* de las regiones está reconocido en las constituciones de España (art. 2º), Italia (art. 115) y Portugal (arts. 6º y 227); y el de las corporaciones locales en las normas constitucionales de Alemania (art. 67), España (art. 140), Grecia (art. 102), Italia (arts. 5º y 128) y Portugal (arts. 6º y 237).

Por otra parte las de Bélgica (arts. 31 y 108), España (art. 137) y Portugal (art. 237) reconocen la existencia de *intereses exclusivos o propios* de esas entidades.

---

12 JUAN PABLO II: "Centesimus Annus", núm. 13.

13 JUAN PABLO II: "Centesimus Annus", núm. 45.

14 Ibid, núm. 48.

(\*) Utilizaré en adelante el término "regiones" para designar no sólo a las entidades que se denominan así, sino a los "Länder", "Nacionalidades", "Comunidades autónomas", etc.

Es evidente que sobre esos pilares puede apoyarse el derecho de esas entidades a no ser desposeídas del derecho a la autonomía o autogobierno en el ámbito de sus intereses propios.

B) Más eficaz resulta el procedimiento de *deslindar el campo de las respectivas competencias*, bien en el propio texto constitucional, como en la República Federal de Alemania. (arts. 70-75 y 83-88, 91 a) y 91 b), Italia (arts. 117 y 118) y Bélgica (art. 59 bis) o en normas especialmente protegidas frente a toda modificación unilateral, como es el caso de España (arts. 147-149 y 152)

No digamos cuando ese deslinde se acompaña de una *cláusula residual de atribución de competencias* a las entidades inferiores, como ocurre en la Ley Fundamental de la R.F.A. (arts. 30, 70 y 83).

C) Especialmente importante es la *garantía de medios económicos* suficientes para el desempeño efectivo de las competencias, por vía de asignación de impuestos u otros ingresos o cualquier otro sistema de distribución. Contienen normas en este sentido las constituciones alemana (arts. 89, 90 y 104 a 108), belga (art. 59 bis), de España (arts. 133, 142 y 156-158), Italia (art. 119) y Portugal (art. 240).

D) Algunos textos constitucionales prevén la *garantía jurisdiccional* de ese reparto de competencias y medios atribuyendo a un Tribunal Constitucional la solución de los correspondientes conflictos. Así ocurre en Alemania (art. 93), España (art. 161), e Italia (arts. 127 y 134).

E) Por último cabe mencionar las *garantías contra el ejercicio de la coerción* por parte del Estado o Federación (Alemania, art. 37 y España, art. 155) y la *audiencia de la entidad inferior* en los casos en que sus intereses específicos resulten afectados por la acción de la superior, bien caso por caso (R.F.A., art. 32) bien por vía de representación en una segunda Cámara representativa de las regiones: Alemania (art. 78), España (art. 69), Francia (art. 24).

Combinando esos preceptos, cabe agrupar los Estados miembros de las Comunidades Europeas en tres grupos, a saber:

- La República Federal de Alemania, en la que el principio de subsidiariedad rige plenamente las relaciones entre el *Bund* y los *Länder* y, en menor medida, las de éstos con las corporaciones locales;

- Bélgica, España, Italia y Portugal, en los que ese principio rige, con limitaciones de diverso grado, las relaciones entre el Estado y las colectividades territoriales que forman parte del mismo; siendo esas limitaciones importantes, pues la dinámica es inversa a la de la R.F.A., es decir, estados que retienen todas las competencias no expresamente atribuidas;

- Los siete Estados restantes, que responden al modelo unitario sin autonomías constitucionalmente delimitadas y garantizadas.

## V. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

A) Los *Tratados constitutivos* de las Comunidades Europeas no contienen *ninguna referencia expresa* al principio de subsidiariedad, *pero* están evidentemente *inspirados en ese principio*. En efecto:

a) Las instituciones comunitarias no tienen más poderes que los que expresamente les confieren esos tratados: "Cada institución -dice el art. 4 del Tratado Constitutivo de la CEE- actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado". Otro tanto disponen el artículo 3 del Tratado CECA y el artículo 3 del Tratado CEEA. De tal modo que el Tribunal de Justicia ha podido afirmar en la sentencia *Wan gend and loos* que el sistema comunitario constituye:

"un nuevo orden jurídico de Derecho Internacional, en beneficio del cual los Estados han limitado, SI BIEN EN ESFERAS CONCRETAS, sus derechos soberanos, y cuyos sujetos no son solamente los Estados miembros sino también sus nacionales <sup>15</sup>".

Posición repetida en la sentencia *Costa c. ENEL*:

"al crearse una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, con capacidad de representación internacional y, más concretamente, de poderes efectivos que emanan de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, estos últimos han limitado, si bien en esferas concretas, sus derechos soberanos y creado de esta suerte un derecho aplicable tanto a sus nacionales como a ellos mismos <sup>16</sup>".

b) El Parlamento Europeo, en su resolución de 12 de julio de 1990 sobre el principio de subsidiariedad (Primer Informe del Sr. GISCARD D'ESTAING) ha mantenido esa misma tesis de competencias limitadas y que no pueden rebasarse, en los siguientes términos:

2. "Recuerda que los Tratados ya establecen determinadas garantías importantes que impiden toda ampliación indebida de las competencias de la Comunidad, en particular:

- que la Comunidad sólo puede actuar sobre la base de las disposiciones establecidas en los Tratados;
- que toda interpretación amplia de los objetivos de la Comunidad para permitir una acción en los casos en los que los Tratados no hayan previsto unos poderes explícitos solo podrá realizarse con la aprobación por unanimidad de los Gobiernos nacionales reunidos en el seno del Consejo (artículo 235 del Tratado CEE y artículos equivalentes de los Tratados CECA y CEEA).
- que toda ampliación de las competencias de la Comunidad requiere una modificación de los Tratados, lo que implica la aprobación por unanimidad de todos los gobiernos nacionales y la ratificación por todos los Parlamentos nacionales;

---

15 C.J.C.E. Recueil 1963, pág. 23.

16 C.J.C.E. Recueil 1964, pág. 1160.



3. Observa que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, encargado de garantizar el respeto del derecho, tiene confiada la misión de guardián del reparto de competencias entre la comunidad y los Estados miembros <sup>17</sup> .

B) Ahora bien, esas afirmaciones tan rotundas requieren algunas matizaciones, de no poca importancia.

a) En primer lugar, y como ha puesto de relieve MUÑOZ MACHADO:

"...los Tratados no contienen una definición exacta y por materias de los poderes o funciones que la Comunidad pueda desarrollar. Sin perjuicio de que existan también algunas referencias materiales, las competencias de la Comunidad no están delimitadas por materias sino por fines. El artículo 235 del TCEE es la máxima expresión de esa técnica: autoriza como se sabe, al Consejo, para adoptar cualquier acción que *"parezca necesaria para lograr, en el funcionamiento del Mercado Común uno de los objetivos de la Comunidad"*. El precepto, de factura, muy similar al artículo 1.8 de la Constitución norteamericana, permite a la Comunidad, como en efecto ha hecho, ir extendiendo sus regulaciones a sectores cada vez más amplios y varios..."<sup>18</sup>

No cabe duda de que efectivamente el precepto puede servir de apoyatura para la extensión de las regulaciones comunitarias; pero tienen razón el Informe GISCARD D'ESTAING y la resolución aprobada por el Parlamento Europeo como consecuencia del mismo al destacar que la llave para hacer posible esa extensión caso por caso de los poderes de la Comunidad la tienen todos y cada uno de los Estados miembros. En USA la aprobación o rechazo del uso de esos "poderes implícitos" corresponde en definitiva al Tribunal Supremo, que es un órgano federal en el que no están representados los Estados; mientras que la CEE, la CECA y la CEEA han de contar con la conformidad de *todos* los Estados, pues el acuerdo del Consejo ha de ser unánime cuando los Tratados constitutivos no hayan previsto los poderes de acción necesarios al respecto.

b) Hay que tener, asimismo, en cuenta que en ocasiones el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas "ha enunciado el *efecto necesario* en la aplicación de los Tratados, con el fin de delimitar la distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en sectores específicos, como la competencia para celebrar determinados Tratados internacionales, siempre en beneficio de la primera <sup>19</sup> .

Ahora bien, como las competencias de las Comunidades no vienen delimitadas por materias sino por fines, lo que se produce, como consecuencia de la aplicación de la doctrina del *efecto directo* no es una atribución de nuevas competencias, sino una determinación del contenido de éstas.

En efecto, no ha sido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la que ha conferido a la CEE la facultad de celebrar tratados y acuerdos comerciales. Esa

---

<sup>17</sup> D.O. núm. C231, de 17-9-90, pág. 231.

<sup>18</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago: "Relaciones entre derecho comunitario e interno" en la obra colectiva "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", Civitas, Madrid 1986, t. I, cap. XII, pág. 521.

<sup>19</sup> SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio: "Los tratados constitutivos y el derecho derivado" en la obra colectiva antes citada, t.I., cap. IX, pág. 316.

competencia le viene atribuida por los artículos 113, 228 y 238 de su Tratado Constitutivo. Lo que ha sostenido el Tribunal en las sentencias *A.E.T.R.*<sup>20</sup> y *Kramer*<sup>21</sup> es que si las reglas comunitarias se adoptan para realizar los fines del Tratado, los Estados miembros no pueden, al margen de las instituciones comunes, realizar acuerdos susceptibles de afectar a dichas reglas o de limitar su alcance.

Parece, por tanto, exagerado considerar que las competencias implícitas son corolario de la doctrina del efecto necesario. Ambas técnicas operan en el campo de la delimitación de competencias, pero sus presupuestos y efectos son muy diferentes.

C) Por otra parte, el sistema de recursos al Tribunal de Justicia, garante de la aplicación del principio de subsidiariedad, ha sido objeto de críticas, por estimarlo insuficiente y deficientemente articulado<sup>22</sup>.

Por ello, el proyecto de Tratado de la Unión Europea a que más adelante me referiré proponía su perfeccionamiento con arreglo a los siguientes principios<sup>23</sup>

- a) ampliación del derecho de los particulares a recurrir contra los actos de la Unión que les causen perjuicio;
- b) igualdad de todas las instituciones en el derecho a recurrir y en el tratamiento ante el Tribunal de Justicia.
- c) competencia del Tribunal para anular los actos y normas de la Unión, bien por la vía del procedimiento prejudicial, bien por la de una excepción de ilegalidad;
- d) establecimiento de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones judiciales nacionales dictadas en última instancia que no acepten la presentación de una demanda prejudicial o que desconozcan una decisión prejudicial emitida por el Tribunal;
- e) competencia del Tribunal para sancionar el incumplimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones derivadas del derecho de la Unión; y
- f) competencia obligatoria del Tribunal para fallar sobre los conflictos entre Estados miembros en conexión con los objetivos de la Unión.

El Tratado de la Unión Europea (comúnmente conocido como Tratado de Maastricht) tan sólo ha supuesto un progreso en los puntos b) y e).

D) Resumiendo: el principio de subsidiariedad, si bien no mencionado explícitamente en los Tratados, preside todo el sistema de las Comunidades europeas, y goza de una protección jurídica importante, aunque perfectible.

A los intentos de perfeccionarlo me referiré en el apartado siguiente, no sin antes llamar la atención acerca de una circunstancia importante: el único partido europeo

---

<sup>20</sup> C.J.C.E. Recueil, 1971, pág. 265.

<sup>21</sup> C.J.C.E. Recueil, 1976, pág. 1279.

<sup>22</sup> Remito a título de ejemplo a las apreciaciones que hace MUÑOZ MACHADO en el trabajo citado supra (n.18) págs. 545 y sgtes.

<sup>23</sup> Para un estudio detallado de estos principios así como del proyecto de Tratado en general vid. JIMENEZ-BLANCO, Antonio: "El proyecto de tratado de la Unión Europea", en la obra colectiva antes citada, t. I, cp. XI, págs. 194 y sgtes.

existente (el Partido Popular Europeo), está organizado como federación de partidos, y no como partido unitario. Las demás corrientes políticas tienen sólo grupos parlamentarios en el Parlamento Europeo o se van a organizar, también, en forma federal o confederal. No hay, por tanto, en un horizonte previsible, el peligro de que las garantías formales en favor de las competencias de los Estados miembros se desvirtúen por la acción de un aparato de partido centralizado (como ha ocurrido en la URSS y en no pocas de nuestras autonomías)<sup>24</sup>

## **VI. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LAS RESOLUCIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE LA UNIÓN EUROPEA**

A) El 14 de febrero de 1984 el Parlamento Europeo aprobó un *proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea* <sup>25</sup> en cuyo preámbulo (noveno guión) se recoge el principio de subsidiariedad: se confiará a instituciones comunes únicamente las competencias necesarias para realizar correctamente las funciones que podrían realizarse de forma más satisfactoria que si lo hiciera un Estado miembro por sí solo.

Como consecuencia de esa declaración, el proyecto de tratado concreta dicho principio en el artículo 12:

"1. Cuando el presente tratado atribuya una competencia exclusiva a la Unión, las instituciones de la Unión serán las únicas competentes para actuar; las autoridades nacionales no podrán intervenir más que en la medida en que lo prevea el Derecho de la Unión. En tanto no haya legislado la Unión, las normas nacionales seguirán vigentes.

2. Cuando el presente tratado atribuya una competencia concurrente a la Unión, la acción de los Estados miembros se ejercerá en la medida en que la Unión no haya intervenido. La Unión no actuará más que para realizar tareas que puedan ser emprendidas en común de forma más eficaz que por los Estados miembros actuando separadamente, especialmente aquéllas cuya realización exige la actuación de la Unión porque sus dimensiones o sus efectos rebasan las fronteras nacionales. La ley que ponga en marcha la acción común en un sector no abordado antes por la Unión, o por las Comunidades, deberá adoptarse siguiendo en procedimiento de la ley orgánica".

Hay, en ese texto, un evidente propósito de responder a las críticas y denuncias sobre el peligro de una teoría de los poderes implícitos, además de un intento de ir traduciendo a supuestos más concretos al enunciado general del principio de subsidiariedad. Sin embargo, se involucran en el apartado 2 dos principios, a saber:

a) Tareas cuya realización exige la actuación de la Unión porque sus dimensiones o sus efectos rebasan las fronteras nacionales. Estamos en el campo del

---

<sup>24</sup> Como ha apuntado un autor americano: "Si los partidos estatales estuviesen sujetos a una dirección nacional, un unitarismo político se sobrepondría, desde luego, al federalismo formal de la Constitución" (KEY, V. O., Sir.: "Politics, Parties, and Pressure Groups", Thomas Y. Crowell Co. Nueva York, 9ª ed. 1958, pág.312.

<sup>25</sup> J.O. núm. c/77, de 19.3.84, págs. 33 y sgtes.

principio de subsidiariedad en sentido clásico o estricto, que legitima la intervención de la entidad más amplia cuando la menos amplia no puede satisfacer una necesidad.

b) Tareas que pueden ser emprendidas en común de forma más eficaz. Aquí es abusivo hablar de subsidiariedad, pues estamos ante un principio diferente, el de mayor eficacia, que con demasiada frecuencia es esgrimido para privar a una entidad inferior o menos amplia de su derecho al autogobierno.

Además el proyecto trataba de perfeccionar el control jurisdiccional encomendado a una ley orgánica el desarrollo de los principios citados en el apartado anterior (art.48) y procedía a un enunciado más sistemático de las competencias exclusivas y concurrentes de la Unión.

B) En su *resolución de 23 de noviembre de 1989 sobre la conferencia Intergubernamental decidida por el Consejo Europeo de Madrid* <sup>26</sup> el Parlamento Europeo:

"7. Pide a los Estados miembros que operen la construcción de la Unión Europea juntamente con la reafirmación de las autonomías regionales respetando el principio de subsidiariedad.

11. Decide comenzar desde ahora la elaboración del fundamento constitucional de la Unión Europea sobre la base de los elementos fundamentales del proyecto de Tratado adoptado el 14 de febrero de 1984 (subsidiariedad, eficacia, democracia), así como estudiar las consecuencias jurídicas y políticas en caso de que una pequeña minoría de países no se adhiera a la Unión Europea".

Esta posición de principio ha sido reiterada desde entonces por el Parlamento en las resoluciones:

a) de 14 de diciembre de 1989, sobre el Consejo Europeo de Estrasburgo y el semestre de actividades de la Presidencia francesa, cuyo punto 9 reproduce sustancialmente el 11 antes transcrito <sup>27</sup> ;

b) de 15 de diciembre de 1989 sobre el informe del Consejo de las Comunidades Europeas relativo a los progresos realizados en 1988 en el Camino de la Unión Europea, cuyo punto 7 "pide al Consejo que aplique las propuestas incluidas en el proyecto de Tratado de Unión Europea, aprobado por el Parlamento Europeo en 1984 que se refieren al Tribunal de Justicia <sup>28</sup> ";

c) de 14 de marzo de 1990, sobre la Conferencia Intergubernamental en el marco de la estrategia del Parlamento ante la Unión Europea (primer informe MARTIN), en cuyo punto 2 la Cámara:

"Reitera su punto de vista de que la Conferencia Intergubernamental deberá utilizar como criterios esenciales en sus deliberaciones los principios de la subsidiariedad y de los poderes conferidos, sobre la base de los cuales aquéllos poderes no conferidos específicamente a la Unión Europea permanecen en manos de los Estados miembros" <sup>29</sup> ;

---

<sup>26</sup> D.O. núm. C 323 de 27.12.1989, p. 111.

<sup>27</sup> D.O. núm. C 15 de 22.1.1990, pág. 316.

<sup>28</sup> D.O. núm. C 15 de 22.1.1990, pág. 412.

<sup>29</sup> D.O. núm. C 96 de 17.4.1990, pág. 116.

d) de 17 de mayo de 1990, sobre el Consejo Europeo de Dublín, cuyo punto 4 pide "la constitución de una Unión Europea de tipo federal, basada en ...b) La atribución de las competencias sobre la base del principio de subsidiariedad que permitan el desarrollo dinámico de la Unión "<sup>30</sup> ;

e) de 11 de julio de 1990 sobre la Conferencia Intergubernamental en el contexto de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea, que reitera la necesidad de mejorar el derecho de las instituciones, en especial del Parlamento, de recurrir al Tribunal de Justicia <sup>31</sup> ;

f) y de 22 de noviembre de 1990, sobre las conferencias Intergubernamentales en el contexto de la estrategia del Parlamento con vistas a la Unión Europea (segundo informe MARTIN) que aprobó propuestas de modificación del Tratado CEE; en lo que se refiere a la subsidiariedad, estas propuestas son <sup>32</sup> :

- introducción de un artículo 3 bis, que reproduce la primera parte del apartado 2 del artículo 12 del proyecto de Tratado de la Unión, transcrito en el punto 6 A) de este trabajo;
- modificación del artículo 171 para facultar al Tribunal de Justicia para imponer sanciones a los Estados incumplidores;
- introducción de un artículo 172 bis, que permitiría al Consejo, a la Comisión, al Parlamento o a un Estado miembro solicitar al Tribunal de Justicia, tras la adopción definitiva de un acto y antes de su entrada en vigor, que compruebe si dicho acto excede o no los límites de las competencias comunitarias;
- modificación del artículo 173 para incluir al Parlamento Europeo como recurrente y recurrido, así como una nueva norma según la cual "los recursos relativos a la violación del principio de subsidiariedad sólo se podrán interponer tras la conclusión del procedimiento legislativo";
- introducción de nuevos artículos 198 bis, 198 ter, y 198 quater, creando un Comité de las regiones y entidades locales de la Comunidad que habría de ser consultado por el Consejo, el Parlamento o la Comisión sobre las propuestas de medidas que tengan repercusiones en los asuntos regionales o que entren dentro del ámbito de competencias de las regiones.

C) Especial importancia en orden al objeto de este trabajo revisten las dos *resoluciones específicas sobre el principio de subsidiariedad*, consecuencia de sendos informes del Sr. GISCARD D'ESTAING.

El primer documento de trabajo preparado por el Sr. GISCARD <sup>33</sup> parte de que la Unión política de Europa está basada en los principios de democracia y de respeto a la personalidad de los Estados miembros; afirma que el principio de subsidiariedad existe ya en la Comunidad Europea (pero que la referencia relativamente frecuente a él en el pasado inmediato revela una cierta inquietud respecto de las consecuencias que la

---

<sup>30</sup> D.O. núm. C 149 de 18.6.1990, pág. 170.

<sup>31</sup> D.O. núm. C 231, de 17.9.1990, pág. 231.

<sup>32</sup> D.O. núm. C 234, de 24.12.1990, págs. 221,232 y 235.

<sup>33</sup> P.E. 139.293, de 5 de abril de 1990.

construcción comunitaria pueda tener en la independencia y la libertad de maniobra de los Estados miembros, así como, llegado el momento, de sus entidades regionales); plantea dos posibles enfoques del principio de subsidiariedad (transferencia de las funciones que serían realizadas comunitariamente en mejores condiciones que por separado, o transferencia de las funciones cuya dimensión o efecto sobrepasen las fronteras nacionales) sin decantarse por uno de los dos; sostiene que la supresión del déficit democrático que actualmente existe "federalizaría" el ejercicio de las competencias que ya están en los Tratados al disminuir el predominio del Consejo, órgano intergubernamental; dice que es necesario consagrar el principio de subsidiariedad y preparar sus modalidades para asegurar la mejor transparencia posible en el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros; hace una enumeración de las competencias que ya son comunitarias, de las que la Comunidad tiene la intención de asignarse y de las que no deberían retirarse a los Estados miembros; sugiere que se prevea un mecanismo similar al artículo 235 del Tratado CEE para un período transitorio y un mecanismo ulterior de transferencia de competencias más rígido; y termina proponiendo dos tipos de garantía: de naturaleza política (sistema de mayorías reforzadas y creación de un Senado europeo co-garante del principio de subsidiariedad) y de garantía jurisdiccional (transformación del Tribunal de Justicia en Tribunal Constitucional).

Tanto el Proyecto de informe provisional <sup>34</sup> como el Informe provisional <sup>35</sup> mantiene en la parte B (exposición de motivos) el mismo esquema y contenido que el documento de trabajo antes referido, aunque suprimiendo, por una parte, la dualidad entre mecanismos de garantía para el período transitorio y para el período posterior, y asumiendo, por otra, una posición no comprometida en el polémico tema del Senado Europeo.

En cuanto a la propuesta de resolución, no varió sustancialmente, aunque fue afinándose y completándose, hasta su aprobación por el Pleno el jueves *12 de julio de 1990* <sup>36</sup>. En relación con el documento de trabajo y la exposición de motivos del Informe se observan las siguientes diferencias:

- inclusión de una referencia extensa (puntos 2 y 3 transcritos en otro lugar de este trabajo) a las garantías ya existentes para impedir una ampliación indebida de las competencias de la Comunidad;
- afirmación de que "el principio de subsidiariedad debería servir de orientación no sólo para determinar jurídicamente los ámbitos en que puede actuar la Comunidad (como ya se ha hecho en los Tratados), sino también, y especialmente, para delimitar políticamente el alcance de la acción comunitaria en áreas de competencia concurrente" (punto 7);
- encargo a la Comisión de Asuntos Institucionales de que examine con mayor detalle el reparto de las competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, no entrando la resolución (a diferencia de la exposición de motivos) en ese reparto;
- no hay referencia alguna a mecanismos u órganos de garantía del respeto al principio de subsidiariedad diferentes a los que ya existen, salvo la afirmación de "que el Tribunal de

---

<sup>34</sup> P.E. 139.293/ rev. de 15 de mayo de 1990.

<sup>35</sup> P.E. 139.293/ B/ def, de 4 de julio de 1990.

<sup>36</sup> D.O. n° C 231, de 17.9.1990, págs. de 163 a 165.

Justicia debe consagrarse como jurisdicción constitucional que tenga por misión primordial garantizar el respeto del reparto de competencias entre la Comunidad Europea y los Estados miembros; en el marco del respeto al principio de subsidiariedad, los Estados miembros, las instituciones comunitarias y las jurisdicciones supremas de los Estados miembros podrían recurrir ante él, tanto a título consultivo, con ocasión de la primera propuesta de la Comisión o de las otras instituciones que gocen del derecho de iniciativa, como a posteriori".

Esta primera resolución fue completada por una segunda de *21 de noviembre de 1990*<sup>37</sup>, dirigida a proponer la inclusión en los Tratados de un artículo 3 bis y un artículo 172 bis, muy parecidos a los de los mismos numerales del segundo Informe MARTIN.

D) Por último, ha de hacerse también una referencia especial a dos *resoluciones sobre el proyecto de constitución para la Unión Europea*.

a) La primera, de 11 de julio de 1990 "sobre las orientaciones del Parlamento Europeo acerca de un proyecto de constitución para la Unión Europea"<sup>38</sup>, es fruto del primer Informe COLOMBO y afirma, entre otros extremos:

- "que la definición de las competencias futuras de la Unión deberá inspirarse en el principio de las competencias de atribución, así como en el de subsidiariedad, sobre cuya base deberá llevar a cabo los cometidos que, por su envergadura o repercusiones, o por la eficacia de su aplicación, podrán ser llevados a cabo mejor por las instituciones de la Unión que por cada uno de los Estados miembros". (Considerando H)
- "...la Unión tiene su fundamento en un ordenamiento constitucional que se inspira en los principios de la democracia y que garantiza el necesario equilibrio entre los Estados miembros y la Unión; este ordenamiento deberá articularse de acuerdo con los siguientes elementos esenciales:... un reparto de las competencias basadas, sobre todo en el momento de atribuir las o -especialmente en el caso de las competencias concurrentes- en el momento de ejercerlas en el principio de subsidiariedad" (orientación 1).
- "El Tribunal de Justicia, cuyas funciones como Tribunal Supremo de la Unión serán reforzadas, tendrá mayores competencias en lo referente al control de legitimidad, en materia de derechos fundamentales, de relaciones interinstitucionales y de relaciones con los Estados miembros y de los Estados entre sí; el Tribunal juzgará, según lo previsto en los Tratados vigentes, las delimitaciones de competencia entre los Estados miembros y la Unión definidas por la Constitución, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad; se preverán las adecuadas sanciones para los Estados miembros que no apliquen la legislación comunitaria o no cumplan sin demora sus sentencias" (Orientación 12).
- "La Unión dispondrá de competencias en materia de seguridad interna, que ejercerá de acuerdo con el principio de subsidiariedad" (Orientación 27)
- Para atribuir a la Unión nuevas competencias, distintas de las competencias concurrentes o potenciales, se aplicará un procedimiento de revisión constitucional" (Orientación 28).

---

<sup>37</sup> D.O. n° C 324, de 24.12.1990, págs. 167 y 168.

<sup>38</sup> D.O. n° C 231, de 16.7.1990, págs. 91 a 97.

b) La segunda, de 12 de diciembre de 1990 "sobre los fundamentos constitucionales de la Unión Europea" <sup>39</sup> se refiere a la subsidiariedad en sus fundamentos 11, 64, 66 y 68. El primero, sin mencionar el término, emplea una fórmula similar al artículo 12.2. (primera parte) del proyecto de Tratado de 1984. Los dos siguientes disponen que el ejercicio de determinadas competencias concurrentes (en materia de seguridad interior y de cultura, educación e investigación científica) se ejercerán con arreglo al principio de subsidiariedad; por último el 68 dice:

"Si la realización de los objetivos de la Unión impusiere el ejercicio por parte de la misma de una competencia que no le hubiere sido atribuída expresamente, la ley podrá conferirle los poderes necesarios, en aplicación del principio de subsidiariedad. En tal caso, sin embargo, se requerirá siempre la aprobación del Parlamento por mayoría de los miembros que lo componen y la aprobación del Consejo por mayoría cualificada".

E) Las resoluciones que se han examinado en este apartado ponen de manifiesto una creciente *ampliación del principio de subsidiariedad* desde el sentido clásico, según el cual la Unión Europea no debería asumir poderes o funciones que los Estados miembros pudiesen realizar por sí mismos, a un sentido ampliado en el que se incluya la distribución o el ejercicio de competencias según el criterio de la mayor eficacia.

## VII. LA SUBSIDIARIEDAD EN EL TRATADO DE MAASTRICHT

El principio de subsidiariedad es mencionado en el *artículo B* de las disposiciones comunes del Tratado, que establece que:

"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 3 B, párrafo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea".

El principio de subsidiariedad se encuentra asimismo recogido en el *artículo 3 B del título II relativo a la Comunidad 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".

---

<sup>39</sup> D.O. n° C 19, de 24.12.1990, págs. 65 a 74.



Es evidente que este artículo contiene tres preceptos distintos, que conviene examinar separadamente:

A) El primer párrafo reitera la norma ya contenida en los tratados anteriores (v. apartado 5 A de este trabajo) de que la Comunidad no actúa más que en el ámbito de las competencias que le están atribuidas. Pero la redacción es más ambigua, pues hace referencia a "los objetivos" que el Tratado asigna. Referencia que puede entenderse como un límite más (i.e. dentro del campo de sus competencias la Comunidad sólo puede actuar cuando lo exija el cumplimiento de esos objetivos), o como una legitimación para ampliar de hecho las competencias establecidas en los tratados, que es lo que ha ocurrido hasta ahora (v. apartado 5 B de este trabajo).

Resulta muy significativo que la Comisión hay visto con gran recelo las propuestas de relacionar las competencias de la Comunidad y las de los Estados miembros <sup>40</sup>, admitiendo sólo como hipótesis que se indiquen los principales ámbitos de competencias reservados a aquéllos <sup>41</sup>. Si *la regla es la competencia nacional y la excepción la competencia comunitaria*, lo lógico sería relacionar estas excepciones "*ad limitandum*" y no "*ad exemplum*". Esta técnica federal clásica de relacionar las competencias de un nivel (o de los dos), atribuyendo la competencia residual a uno de los dos niveles, no resuelve de una vez por todas el espinoso problema de la distribución del poder. Pero la experiencia indica que es mucho más clarificadora -y por ende menos susceptible de conflicto- que el sistema de reparto flexible utilizado hasta ahora en la construcción europea.

Ciertamente esta última ha sido útil para ir consolidando y ampliando el campo de acción de la Comunidad en esta primera fase constituyente inspirada en el *funcionalismo*, que no es sino el *federalismo sectorial aplicado a los sectores de más inmediata utilidad y menor resistencia*. Pero cabe pensar que el debate post-Maastricht ha puesto de relieve que hemos llegado al límite de eficacia de ese método y que es necesario afrontar el problema del reparto del poder entre la Comunidad y los Estados miembros de forma democrática y transparente.

B) El segundo párrafo del artículo 3 B del Tratado de Maastricht,

- establece el principio de subsidiariedad como límite a la acción de la Comunidad en los ámbitos de competencias compartidas; se trata de una terminología (competencias exclusivas y no exclusivas) típica de construcciones jurídicas federales; y
- recoge un concepto amplio de ese principio, determinado por dos factores: la *suficiencia* ("no puedan ser alcanzados de manera suficientes por los Estados miembros"), o la *mayor eficacia* ("puedan lograrse mejor... a nivel comunitario").

---

<sup>40</sup> En este sentido se pronunció el Sr. GISCARD en las Jornadas de Estudio del Grupo P.P.E. en Londres, celebradas del 7 al 11 de septiembre de 1992.

<sup>41</sup> Documento de 8 de octubre de 1992 sobre el principio de subsidiariedad.

C) Por último, el tercer párrafo de ese artículo contiene una norma ("Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado") que puede entenderse en un doble sentido, a saber:

- como un límite adicional al de las competencias, (a él me he referido en el apartado A) de este mismo número 7); si fuese así lo lógico es que se hubiese consignado inmediatamente después del párrafo primero o, mejor aún, como añadido a éste, y no separadamente y al final del artículo;
- como una referencia al principio de *proporcionalidad o intensidad* en la acción comunitaria; la Comisión lo entiende así, afirmando que "la subsidiariedad constituye una garantía de que el modo de intervención no es excesivo en relación con el objetivo perseguido, sea cual sea la naturaleza de la competencia, exclusiva o compartida, ejercitada <sup>42</sup>".

Cabe llamar a esto principio de subsidiariedad. Pero preciso es reconocer que esta "subsidiariedad de los instrumentos" poco tiene que ver con el sentido original del término.

### VIII. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA SUBSIDIARIEDAD

Las vicisitudes que atraviesa la ratificación del Tratado de Maastricht han puesto de moda el principio de subsidiariedad. Lo invocan quienes quisieron aguar el Tratado sin tener que modificarlo, quienes buscan un modo sencillo y aparentemente inocuo de tranquilizar a sus opiniones públicas, y también quienes quisieran reintroducir mecanismos de veto o de paralización en el funcionamiento de las instituciones comunitarias.

Se trata de un debate que dista mucho de estar terminado y en el que van aflorando las distintas concepciones sobre lo que ha de ser la Comunidad, impulsadas por poderosos intereses. Sería vano tratar de formular en este momento conclusiones definitivas, pero cabe añadir a las consideraciones hechas a lo largo de este artículo las que a continuación se enuncian.

A) La subsidiariedad es *un concepto político-organizativo*. Quizás sea demasiado duro el juicio de CARRO <sup>43</sup>:

"...la subsidiariedad se caracteriza por su ambivalencia y también por su no decir nada o su opacidad. Se trata de un principio que, al igual que los principios generales del derecho, sólo son derecho en la medida que la jurisprudencia lo interpreta artesanalmente".

---

<sup>42</sup> Documento de 8 de octubre de 1992 antes citado, pág. 5. En el mismo sentido se pronunció el Comisario SCHMIDHUBER en las Jornadas del Grupo P.P.E. antes referidas.

<sup>43</sup> CARRO MARTÍNEZ, Antonio, "La Unión Europea y el principio de subsidiariedad", en Revista de la Administración Pública, Septiembre-Diciembre 1991, pág. 230.

Pero hay que reconocer que determinar si un objetivo puede o no ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros es un juicio político-organizativo, no una decisión basada en criterios jurídicos. Y no digamos cuando la determinación haya de basarse en la mayor eficacia o cuando se haya de decidir que medio es el más adecuado.

El hecho de incluir ese concepto político en un texto normativo, como es el Tratado, le convierte formalmente en norma jurídica. Pero eso sólo significa que los Tribunales que hayan de dirimir los conflictos tomarán decisiones políticas; con vestidura jurídica, pero de naturaleza y contenido político.

Con razón ha dicho JUNCKER que estamos ante "una regla de prudencia que debe guiar las tres instituciones políticas de la Comunidad: el Parlamento, el Consejo y la Comisión <sup>44</sup>".

B) La subsidiariedad se ha convertido en *un concepto polivalente*. Como afirma la Comisión:

"En el sistema comunitario el principio de subsidiariedad es un concepto dinámico. En lugar de petrificar la capacidad comunitaria de actuación debe permitir desarrollarla, si lo exigen las circunstancias, e, inversamente, limitarla o abandonar algunas actuaciones cuando no parezca ya justificado continuarlas a nivel comunitario <sup>45</sup>".

Como consecuencia de la evolución experimentada desde la aparición del concepto no estamos ya ante un principio dirigido a salvaguardar las competencias de los entes inferiores frente a los superiores, sino ante un criterio que puede servir para eso pero también no sólo a las competencias sino a los instrumentos para su ejercicio.

Hasta el punto de que el Comisario SCHMIDHUBER ha podido decir (en las Jornadas de Estudio antes citadas) que el principio pide una nueva actitud: concentrarse en las cuestiones esenciales, en lo que la Comunidad debe hacer y no en todo lo que puede hacer.

Es decir, el principio se ha querido hacer tan polivalente que también comprende la determinación de lo que es prioritario en la actuación de la Comisión. Con el riesgo de que, a fuerza de ampliar su significado para abarcarlo todo, no sirva para nada.

C) La aplicación del principio de subsidiariedad *no puede limitarse al campo de las competencias compartidas*.

La Comisión, en el documento tantas veces citado, ha venido a sostener que el Tratado sólo le obliga a justificar la necesidad de la acción en el campo de las competencias compartidas. Para ello se basa:

- en una interpretación literal del Tratado, pues el artículo 3 B sólo menciona las competencias no exclusivas; y

---

<sup>44</sup> Intervención de Jean-Claude JUNCKER en las Jornadas de Estudio antes citadas.

<sup>45</sup> Documento de 8 de octubre de 1992, antes citado, pág. 1.

- en la afirmación de que el principio de subsidiariedad es un principio que regula el ejercicio de las competencias, y no sólo la atribución de las competencias; puesto que esta última corresponde al "poder constituyente", es decir, a los autores del Tratado.

Esta última consideración sería determinante de no existir *el artículo 235 que mantiene el proceso constituyente de atribución de competencias constantemente abierto*.

Se equivoca la Comisión si cree que la inquietud existente en la opinión pública de determinados Estados miembros por la posibilidad de ampliación del campo de acción de la Comunidad puede disiparse por la elaboración de listas de competencias reservadas a los Estados. Los ciudadanos comunitarios y quienes les informan saben que mientras exista el artículo 235 esas competencias en teoría reservadas a los Estados no serían obstáculo para que los gobiernos de estos -actuando, eso sí, por unanimidad- aprobasen normas comunitarias en esferas de competencia reservadas en principio a los Estados miembros.

Y ello no siempre por ambiciones burocráticas o de poder de las instituciones comunitarias, sino porque lo piden grupos de ciudadanos interesados o porque resulta más cómodo encargar la tarea a las instituciones de Bruselas.

En consecuencia, ha de entenderse que la referencia al principio de subsidiariedad en el artículo B de las disposiciones generales del Tratado no es superflua, y obliga a justificar la utilidad de la acción comunitaria cuando ésta se ampare en el artículo 235 del Tratado.

D) Para dar alguna efectividad práctica al principio de subsidiariedad sin echar sobre los hombros del Tribunal de Justicia conflictos que deben resolverse en vía política, y para evitar que sea motivo o pretexto de introducción de mecanismos de veto, es conveniente que ese principio y los trámites para hacerlo operativo se plasmen en un *acuerdo interinstitucional*, que salvaguarde el equilibrio entre las instituciones.