

**MODELO POLÍTICO Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD
EN LA UNIÓN EUROPEA**

Por JOSÉ ANTONIO CORRIENTE CÓRDOBA

SUMARIO

- I. EUROPA, ¿HACIA UN MODELO PROPIO Y NUEVO O ADAPTADO Y RENOVADO?
 1. **De tres organizaciones internacionales a la Comunidad**
 - A) *La percepción de la necesidad política de Europa*
 - B) *Los movimientos europeístas*
 - C) *La tensión unionismo-federalismo*
 2. **Las realizaciones políticas y jurídicas**
 - A) *Tres organizaciones internacionales de integración de «mercado común»*
 - B) *El paso de las Comunidades a la Comunidad*
 - C) *Ampliaciones y reidentificación*
 - D) *La significativa evolución del Parlamento Europeo*
 - E) *Un apunte crítico sobre el Acta Única, el Tratado de Maastricht y el proyecto de Constitución Europea*
 3. **Las realidades presentes**
 - A) *El Estado, modelo político vivo pero en situación crítica*
 - B) *La Unión Europea, adulta e infante*
- II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD
 1. **Su origen**
 2. **Caracterización**
 3. **Facetas**
- III. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL ÁMBITO COMUNITARIO EUROPEO: APARICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO
- IV. REFLEXIONES EN TORNO AL ARTÍCULO 3B DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA
 1. **Funciones y efectos del principio de Subsidiariedad. Subsidiariedad y regulación del ejercicio de competencias.**
 2. **Subsidiariedad y principio de especialidad**
 3. **Subsidiariedad y proporcionalidad e intensidad de la acción**
 4. **La garantía jurisdiccional del principio de Subsidiariedad**
 5. **Líneas de concreción**
- V. REFLEXIÓN FINAL: SUBSIDIARIEDAD Y EURORREALISMO

I. EUROPA, ¿HACIA UN MODELO POLÍTICO PROPIO Y NUEVO O ADAPTADO Y RENOVADO?

Creo recordar que fue el maestro Ortega y Gasset quien propuso, como instrumento intelectual para abordar asuntos complejos, el que llamó «método Jericó»; una vía para el conocimiento, que consiste en dar sucesivas y numerosas vueltas en torno al objeto considerado para lograr penetrar en él, cuando acaso el asedio directo, frontal y unidimensional no permite la buena comprensión del fenómeno. En efecto, los israelitas, según el texto bíblico (Josué, 6), dieron vueltas en torno a Jericó durante seis días, provistos, además, de una escandalosa trompetería (siete sacerdotes con su respectiva «trompeta resonante» cada uno de ellos); es decir, una considerable cantidad de decibelios, que hubo de producir insoportable incomodo a los asediados. Llegado el momento, se añadió el griterío del pueblo. Cayeron hasta las murallas.

En el presente caso trataremos de abordar el objeto de nuestra consideración, sin auxilios musicales ni demasiados rodeos, a través de distintas calas que nos permitan una percepción lo más completa posible, o a través de pequeños agujeros en el muro que nos posibiliten la contemplación del interior.

1. De tres organizaciones internacionales a la Comunidad

A) *La percepción de la necesidad política de Europa*

Europa tiene, ya en la mitología griega, ciertas complicaciones biográficas. Fue hija de Fénix y Agenor, rey de Fenicia, y hermana de Cadmo. Zeus, padre de los dioses, metamorfoseado en toro, la raptó y se la llevó a Creta. De esta unión de madre soltera y padre fogoso y raptor nacieron Minos, Radamantis y Sarpedón. Posteriormente, Europa serenó convencionalmente su existencia contrayendo matrimonio con Asterión, rey de Creta. Como comprobarán los lectores la mitología (creada por hombres que, antropomorfizando a los dioses, trataban de explicarse a sí mismos, sus conductas y sus sueños) guarda cierta relación con las cotidianas noticias que produce la *beautiful people* y aun de otros muchos hijos de vecino.

La creación mitológica de tan turbulenta biografía parece que tuvo por objeto establecer el origen divino de la dinastía cretense de los Minos. Y ha servido para que recibieran el nombre de la dama de agitado currículum un Continente, el segundo satélite de Júpiter (descubierto por Galileo en 1610), una pequeña isla del Océano Índico próxima a Madagascar y dos Puntas (la extremidad sur del Peñón de Gibraltar y la extremidad noroeste de la Isla de Fernando Poo).

Con tales antecedentes, confieso, desde el principio, una gran incertidumbre sobre cuál será el modelo de estructura política que acabará adoptando la Unión Europea; sobre cuáles serán las relaciones entre sus miembros y la Unión misma. No sé si, polí-

ticamente, Europa se querrá a sí misma como la protagonista del amor primerizo, inaugural, tal vez ingenuo, extramatrimonial, apasionado y fecundo de la raptada por el dios Zeus o si, por el contrario, vendrá a ser la madura y razonable matrona unida en legítimo vínculo con Asterión, el ganapanes de turno.

Las dos etapas de la versión mitológica del personaje Europa pueden asociarse, con un poco de humor y por transposición al plano político-organizativo, con las dos grandes opciones del proyecto o los dos proyectos europeístas. En el primer caso, con el federalismo (arrebato por un dios, ceguera pasional, entrega total, romanticismo; dicho de otro modo, transferencia de competencias características de la soberanía, fusión, acaso, en una sola personalidad jurídica). En el segundo, con el unionismo (amor de conveniencia con cónyuge de buena posición, conservadurismo, reserva, pragmatismo; pero sin cesiones tal vez despersonalizadoras y formales de la soberanía).

Desde los comienzos de la historia comunitaria hemos oído muchas y diversas explicaciones de la naturaleza jurídica presente y por venir de la Comunidad.

En una primera etapa hay, al menos, dos explicaciones: *a)* La tesis federalista (Jaenicke, Schwarzenberger, Cartou, Scholchauer, Opüls, Heraud); alejada de la realidad jurídica y política. *b)* La internacionalista (Vitta, P. de Visscher, Bindschelet, Verdross, Delbez, Seidl-Hohenveldern), no menos insuficiente para explicar el fenómeno comunitario. Más avanzado el desarrollo de la Comunidad, se dejan de lado los modelos tradicionales del Derecho interno y del Internacional y se adquiere conciencia de que se trata de una nueva realidad *sui generis*; se formulan nuevas explicaciones: *a)* La tesis supranacionalista, que pone de relieve la peculiaridad y los caracteres singulares de la Comunidad. *b)* La funcionalista (Ipsen y otros), construida sobre la ausencia de *kompetenz-kompetenz* y la existencia de competencias especializadas. *c)* La tesis comunitaria (Oppermann y otros) que entiende la Comunidad como una supraestructura paraestatal y pone de relieve sus caracteres centrípetos y centrífugos.

B) *Los movimientos europeístas*

Recordemos que la aparición de los movimientos europeístas contemporáneos —años veintitantos y treinta de este siglo— tiene lugar con la toma de conciencia de la crisis de identidad de Europa, al producirse el comienzo del declive del eurocentrismo en las relaciones internacionales, la pérdida del papel protagonista del Viejo Continente, cuando emergen o se fortalecen nuevos focos de poder en el mundo (EEUU, Unión Soviética, Japón).

Este es el substrato ideológico de movimientos, ciertamente minoritarios y de escaso eco popular, unos integrados por intelectuales, otros de carácter político, algunos de naturaleza sindicalista, tales como la Unión Económica y Aduanera Europea de Charles Gide (1926), el Consejo Económico Paneuropeo de Louis Lucheur o la Unión Paneuropea del Conde Coudenhove-Kalergi (1938).

Salvar el papel de Europa en el mundo, buscar un modelo de organización que fuera capaz de revitalizarla es la pretensión intelectual de toda la literatura europeísta de entreguerras: Coudenhove-Kalergi, con su libro *Paneuropa* (Viena, 1923); Edo Fimmen, desde una perspectiva sindicalista con su *Labour's Alternative: The United States of Europe or Europe Limited* (Londres, 1924); Wladimir Wotinsky, autor de

Les États Unies de l'Europe (Bruselas, 1927); Hermann Kranold, que publica *Vereinigten Staaten von Europa. Eine Aufgabe proletarischer Politik* (Hannover, 1924); Henri Massis con *Defense de l'Occident* (París, 1927) o el Conde Kreyserling (*Das Spektrum Europas*, Stuttgart, 1928).

Tampoco podemos olvidar que hubo un proyecto europeísta en las corrientes autoritarias nazis y fascistas, consistente en la aspiración a crear en Europa un «gran espacio» (*Lebensraum*), cuyo eje habría de ser el Roma-Berlín. En conexión con él, se proponía otro gran Eje, en el Extremo Oriente, centrado en Japón. No se trataba, pues, de un movimiento propiamente europeísta sino de una fórmula de imperialismo europeo.

Merece la pena, aunque sea brevemente, traer al recuerdo algunas de las propuestas netamente europeístas:

— La de Aristide Briand, con su «Proyecto de Unión Europea», de 1929. En 1929 habla de «una especie de lazo federal», del Pacto constitutivo de una Asociación Europea y una Conferencia Europea de Estados asociados (con un Comité Político Permanente y una Secretaría), dentro del marco de la Sociedad de Naciones.

— La Declaración Schumann (9 de mayo de 1950, en las vísperas de la creación de la CECA) fue concebida bajo el prisma de eliminar la oposición secular entre Francia y Alemania, en especial en lo referente a las actividades económicas que tenían que ver con el carbón y el acero, y señala como objetivo de las Comunidades Europeas el logro de una «primera etapa de la federación europea» y «la fusión de intereses indispensable para el establecimiento de una Comunidad Económica, que introduzca el fermento de una Comunidad más ancha y más profunda». En el proyecto Schumann aparece ya la expresión «Mercado Común», y se hace una alusión a las «instituciones de la Comunidad». Falta, sin embargo, la propuesta de un complejo orgánico y de la correspondiente atribución de competencias.

— El Plan Fouchet —o, más propiamente, los planes— (2 de noviembre de 1961) contiene ya la idea de una Unión de Estados, la adopción de una política exterior común, la cooperación en materias de ciencia, cultura, patrimonio común y salvaguarda de valores de su civilización, la defensa de los derechos del hombre, de las libertades fundamentales y de la democracia, y la cooperación con otras naciones libres para la seguridad, así como la idea de una política común de defensa. En este documento hay una propuesta de instituciones de la Unión, a saber: el Consejo (Jefes de Estado o de Gobierno, o, al menos en un primer período, de Ministros de Asuntos Exteriores; con decisiones por unanimidad y obligatorias para los Estados miembros que han participado en su adopción), una Asamblea Parlamentaria Europea, que delibera sobre las materias que se refieren a los fines de la Unión, y una Comisión Política Europea (integrada por Altos funcionarios de Asuntos Exteriores, que asiste al Consejo, prepara y ejecuta sus deliberaciones).

— El Informe Davignon (27 de octubre de 1970) pretendía lograr los siguientes objetivos: asegurar, mediante intercambio de información y consultas regulares, una mejor comprensión mutua de los problemas de la política internacional, y reforzar la solidaridad de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, mediante la armonización de los puntos de vista, la concertación de aptitudes y acciones comunes.

Desde el punto de vista orgánico, el informe Davignon dio lugar a las Reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores y al Comité Político (compuesto por los Directores de Asuntos Políticos, con funciones preparatorias de las reuniones ministeriales y ejecutorias de las tareas que éstas le encomendasen). Los temas objeto de consulta serían no sólo las cuestiones importantes de política exterior sino, además, cuantas cuestiones se consideraran oportunas. El documento preveía, asimismo, la posible invitación a la Comisión de las Comunidades Europeas para participar en los trabajos que pudieran tener consecuencias en sus actividades y un coloquio semestral entre los Ministros y los miembros de la Comisión Política de la Asamblea Parlamentaria Europea, a efectos de consulta en materia de cooperación en política exterior.

— La Declaración sobre la Identidad Europea (Cumbre de Copenhague, 14 de diciembre de 1973) consideró que la definición de la identidad europea debía construirse sobre ideas tales como la conciencia de una herencia común, la existencia de intereses propios, las obligaciones particulares de los Estados miembros, la percepción del estado del proceso de unificación y del grado de cohesión ya alcanzado con respecto al resto del mundo y el carácter dinámico de la propia construcción europea. El texto alude, como valores del orden jurídico, político y moral propio de los Estados de la Comunidad, a los principios de democracia representativa, del imperio de la Ley, del respeto a los derechos humanos y de la justicia social como «elementos fundamentales de la identidad europea».

Sobre la base de los informes de Luxemburgo y de Copenhague, los Estados miembros declaran que, establecido el Mercado Común, dan lugar a un sistema de cooperación política «con el fin de llegar a aptitudes concertadas y, dentro de lo posible y deseable, a acciones comunes». Y, conforme a las declaraciones de la conferencia de París, reafirman la intención de transformar, antes del final de la década entonces en curso, el conjunto de sus relaciones en una Unión Europea.

Además, en Copenhague se establecieron criterios de política común hacia países terceros, indicando objetivos y planteamientos de carácter sectorial respecto de los Estados miembros del Consejo de Europa, Cercano Oriente, Estados Unidos de América del Norte, Japón, Canadá, China, América Latina, etc.

— El Informe Tindemans sobre la Unión Europea (29 de diciembre de 1975), marca especialmente la voluntad de una presentación unitaria de la Unión Europea ante el mundo exterior, en relaciones externas, en seguridad, en relaciones económicas y en cooperación. Propone poner término a la distinción entre las Reuniones Ministeriales que se ocupan de la cooperación política y las que versan sobre «temas cubiertos por los Tratados», y que las instituciones de la Unión «puedan discutir los problemas cuando éstos corresponden a los intereses de Europa y entran, pues, en las competencias de la Unión». Se habla de transformar el compromiso político de los Estados miembros (que es la base de la cooperación política) en una obligación jurídica. No basta la coordinación de políticas y que los Estados europeos se presenten unas veces unidos y otras desunidos. Es necesario pasar a una política común, lo que quiere decir que «nuestros Estados deben poder definir una política en común y actuar juntos en el marco de la Unión Europea».

Tindemans propuso, además, el reforzamiento del Parlamento europeo (con elección por sufragio directo, que le daría una autoridad política nueva y la posibilidad de incrementar sus competencias), del Consejo Europeo (con capacidad para tomar decisiones en el ámbito comunitario), del Consejo de Ministros (fortaleciendo su auto-

ridad y eficacia y haciendo su actuación más coherente, más rápida y más continua) y de la Comisión (superando las reticencias aparecidas por parte del Consejo, y otorgándole mayores autoridad y cohesión).

— En la Declaración sobre la Unión Europea, adoptada por el Consejo Europeo de Stuttgart el 19 de junio de 1983, los Jefes de Estado o de Gobierno reiteran las ideas de los documentos anteriores sobre la identidad europea, las exigencias democráticas, la necesidad de una acción común, la búsqueda de políticas comunes dentro y fuera de la Comunidad. Distinguen entre las «cuestiones de competencia de las Comunidades europeas, que están regidas por las disposiciones y procedimientos fijados en los Tratados de París y Roma y acuerdos complementarios, y las «cuestiones que pertenecen a la cooperación política», a las que se aplican los procedimientos convenidos en los informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981) y otros a convenir. Se perfilan particularmente las competencias del Consejo Europeo, señalándose que «cuando actúa en las materias de competencia de las Comunidades Europeas, lo hace en cuanto Consejo en el sentido de los Tratados». (Esta declaración no fue, desde el punto de vista jurídico, ni convincente ni unívoca, puesto que dejó sin aclarar qué quiere decir verdaderamente en el contexto orgánico comunitario.)

Los declarantes señalan la función esencial que compete al Tribunal de Justicia en el desarrollo de la Unión Europea y «habida cuenta de las disposiciones constitucionales respectivas de sus Estados, convienen en considerar caso por caso para incluir [...] en los convenios internacionales entre Estados miembros una cláusula que atribuya al Tribunal de Justicia una competencia apropiada en materia de interpretación de los textos».

—El Proyecto de Tratado instituyendo la Unión Europea, conocido ordinariamente como «Proyecto Spinelli» o «Proyecto cocodrilo» (aprobado por el Parlamento Europeo en 1978, pero no por los Parlamentos nacionales) fue el texto en el que se manifiesta más claramente el propósito de concretar la unión política. En él están presentes: la exigencia de ser Estado europeo democrático, la de ciudadanía de la Unión, la de protección comunitaria de los derechos humanos, la de territorio de la Unión, la de personalidad jurídica, la de leyes de la Unión. La estructura orgánica que se propone no supone radicales innovaciones. También es cierto que se distingue entre «acción común» (actos internos e internacionales normativos, administrativos, financieros y judiciales, así como los programas y recomendaciones propias de la Unión, que emanen de sus instituciones y se dirijan, tanto a ellas mismas como a los Estados o individuos) y «cooperación» (compromisos que adopten los Estados miembros en el marco del Consejo Europeo).

— La Declaración sobre la Unión Europea (Consejo Europeo, Stuttgart, 19 de junio de 1983) y el proyecto de Constitución de la Unión Europea, ahora en estudio, nos ponen de manifiesto que la Europa comunitaria ha estado desde el comienzo mismo de su andadura, y permanece en el momento presente, a la búsqueda de su modelo político.

En la conocida obra teatral de Luigi Pirandello seis personajes buscan autor; Europa parece estar a la búsqueda de su propio personaje. El intento de hallar soluciones a los problemas que plantean la transferencia de competencias características de la soberanía, el contenido y necesidad de las cláusulas de salvaguarda, la superposición y el reparto de competencias comunitarias, estatales y de otras entidades territoriales, el delicado aparato de relojería que coordine competencias exclusivas o

retenidas, las compartidas, etc.; en definitiva, la búsqueda de un modelo político adecuado a una Comunidad política viene acompañando la evolución comunitaria, como la sombra al cuerpo. Para el tratamiento adecuado de estos problemas, y para el hallazgo de ese buscado y necesario modelo, se nos presenta como instrumento muy útil el principio de Subsidiariedad.

2. Las realizaciones políticas y jurídicas

A) *Tres organizaciones internacionales de integración y «mercado común»*

En el texto de los Tratados de París y de Roma aparece explicitado el concepto de «Mercado Común» [Tratado CECA, preámbulo expresándolo como «comunidad económica» y art. 3.b); Tratado CEE, art. 2; Tratado EURATOM art. 2.g)].

Pescatore definió el Mercado Común —para diferenciarlo de otros espacios económicos racionalizados— como un espacio racionalizado, homologado, uniformizado e institucionalizado. Del conjunto de estas calificaciones se deduce el carácter de organización internacional de integración que es característica singular de la Comunidad Europea. Se trata de la introducción de criterios políticos y normas jurídicas que, actuando sobre los factores de la producción, los servicios, el mercado de trabajo, las libertades de movimiento y establecimiento, los capitales, las aduanas, etc., abocan a un grado de integración de los Estados miembros, muy diferenciado de lo que es una organización internacional de cooperación.

Aunque podemos hablar de dos modelos matizados de organización en el proceso de creación de las Comunidades europeas (el modelo CECA del Tratado de París y el modelo CEE/EURATOM del Tratado de Roma, con significativas diferencias entre ellos) el fin y la pretensión de lograr un Mercado Común se predicó de las tres organizaciones internacionales comunitarias.

A esta identificación de objetivos, hay que sumar, desde los mismos tratados fundacionales, una cierta aunque relativa similitud orgánica en lo que se refiere a los ejecutivos (Alta Autoridad, Comisiones, Consejos de Ministros) y la utilización simultánea de la Asamblea y del Tribunal de Justicia por parte de la CECA, la CEE y la CEEA. En el período inicial de la Comunidad, es decir, el que va de 1951 a 1966, la situación puede describirse en los siguientes términos: coexistían tres organizaciones internacionales regionales, europeas y de integración con tres personalidades jurídico-internacionales distintas, con el objetivo común de lograr un Mercado Común, con participación de los mismos seis Estados miembros, con las coincidencias y similitudes (que no identidades) orgánicas a que nos hemos referido.

B) *El paso de las Comunidades a la Comunidad*

El Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965, conocido ordinariamente como de Fusión de los Ejecutivos Europeos, supuso la sustitución de las tríadas orgánicas Alta Autoridad CECA-Comisión CEE-Comisión CEEA por una única Comisión, la fusión de los tres Consejos de Ministros en uno solo, la continuidad de la Asamblea y del Tribunal de Justicia como órganos de las tres comunidades, y —acaso con una sig-

nificación jurídica y política no inferior— la fusión de los tres presupuestos en un único presupuesto y de los tres conjuntos de funcionarios y agentes en uno común. Así aparece una «administración única» (art. 24.1).

Aunque desde el punto de vista estrictamente jurídico no pueda sostenerse suficientemente la afirmación, sí puede decirse que el Tratado de Bruselas produce el paso de las Comunidades a la Comunidad. Persisten, ciertamente, las individualidades.

C) *Ampliaciones y reidentificación*

Las sucesivas ampliaciones de la Comunidad en el número de sus miembros de pleno derecho (1973, de seis a nueve miembros; 1981, de nueve a diez; 1985, de diez a doce; 1995, de doce a quince) han supuesto, si no revisiones de los tratados en el sentido técnico que dicha expresión tiene en los textos comunitarios¹; sí auténticas situaciones críticas, de modificación de aspectos institucionales y sustanciales de su entramado. Podemos, por tanto, decir que la Comunidad ha vivido, en cada una de esas circunstancias, una situación de verdadera reidentificación.

Para los Estados que se han ido incorporando al cuerpo comunitario, como miembros de pleno derecho, ha sido condición indispensable su aceptación del acervo comunitario. Cada negociación de adhesión ha supuesto un largo y detallado proceso de encuentro entre la Comunidad y el adherente. Los Tratados y Actas de Adhesión contienen una minuciosa regulación de las medidas y plazos de adaptación, con el fin de permitir y asegurar la adecuada y bien temporizada penetración del acervo comunitario.

Pero, a su vez, cada incorporación de nuevos miembros ha supuesto, y no sólo desde el punto de vista jurídico-formal, una reacomodación de gran parte del engranaje comunitario. Esas ampliaciones han hecho, y harán aumentar en el futuro, la dificultad de entretejer un cuerpo político unitario para la Comunidad. La diversidad entre los distintos Estados comunitarios en lo que se refiere a sistemas, potencia y desarrollo económicos, a ordenamientos legales, a intereses en las relaciones internacionales, sus distintas sensibilidades respecto de la concepción misma de la Comunidad, etc., han marcado, y lo seguirán haciendo, el rumbo y el ritmo previsible de una eventual integración política. Europa de las patrias o de los pueblos, Estados Unidos de Europa, Unionismo o Federalismo, Europa de los mercaderes y de los ciudadanos, Europa de los Estados y Europa de las Regiones, eurooptimismo o europesimismo, Europa a una o a más de una velocidad... son las cuestiones que se replantean periódicamente.

D) *La significativa evolución del Parlamento Europeo*

El Parlamento europeo ha tenido una evolución afectante a su nombre, su composición y sus competencias.

¹ Como se sabe, son varias las fórmulas previstas: revisiones de los Tratados en aplicación de normas generales contenidas en ellos (arts. 96 y 98 CECA, arts. 236 y 237 CEE, arts. 204 y 205 CEEA); modificaciones excepcionales en virtud de disposiciones especiales de los Tratados (arts. 138 y 201 CEE, 95 CECA); modificaciones y disposiciones adicionales mediante otros actos y tratados (art. 220 CEE), y medidas adoptadas en aplicación del artículo 235 CEE.

En efecto, sucesivamente han existido —por lo que a denominación se refiere— la Asamblea (desde el Tratado CEECA hasta el 19 de marzo de 1958), la Asamblea parlamentaria (desde la fecha antes indicada a la aparición del Parlamento) y el Parlamento europeo desde el 30 de marzo de 1962. Esta evolución en el nombre es significativa en relación con la composición y las competencias de la Cámara.

En cuanto a su composición y naturaleza el Parlamento ha evolucionado desde una Asamblea integrada por representantes de los Parlamentos estatales de los Estados miembros, es decir, una Asamblea delegada de esos Parlamentos, a una Asamblea integrada por representantes de los ciudadanos europeos elegidos desde 1979 por sufragio universal y directo.

Y, por lo que se refiere a sus funciones, la Cámara comunitaria nació muy alejada de las competencias características de un Parlamento. En efecto, los Parlamentos, en su origen histórico, fueron unas asambleas estamentales mediante las cuales se concedían y controlaban los recursos económicos que se ponían a disposición del monarca para la financiación de las actividades públicas de éste (hacer la guerra, obras públicas, etc.); sólo mucho más tarde, tras la consagración de la soberanía popular en la Revolución francesa, el Parlamento asume las funciones legislativas y sólo más adelante es cuando incluso el presupuesto adopta forma de ley.

La Cámara comunitaria ha tenido, desde los momentos iniciales de la Comunidad, un papel de control *a posteriori* de las cuentas comunitarias y la función de poder adoptar la moción de censura, no contra el Consejo de Ministros, auténtico gobierno y legislador de la Comunidad, sino contra la Comisión, órgano fundamentalmente tecnocrático. En etapas sucesivas el Parlamento irá progresivamente interviniendo en el proceso de formación de las normativas comunitarias y de los presupuestos; a través de sus dictámenes y dictámenes preceptivos, para después ir alcanzando el sistema de codecisión y el sistema de conciliación, creados por los últimos grandes textos convencionales de la Comunidad (el Acta Única Europea y el Tratado de la Unión). Es inseparable esta triple evolución de la Cámara parlamentaria comunitaria de los niveles de maduración progresiva del proyecto político europeo. Aunque necesariamente el Parlamento debe revestir unos caracteres peculiares que no nos permiten identificarlo con los Parlamentos estatales, todavía en la situación actual parece alejado de un modelo acabado de Cámara legislativa que refleja un cuerpo político bien conformado.

E) *Un apunte crítico al Acta Única, al Tratado de Maastricht y al proyecto de Constitución Europea*

El artículo 1 del Acta Única Europea dice:

Las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea.

Las Comunidades Europeas se fundamentan en los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, así como en los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado.

La Cooperación Política se regula en el Título III. Las disposiciones de dicho Título confirman y completan los procedimientos acordados en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983) y las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados miembros.

Remarquemos esa distinción entre *Comunidades Europeas* y *Cooperación Política Europea*.

Pero, además, el artículo 31 reza así:

Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica relativas a la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al ejercicio de dicha competencia sólo serán aplicables a las disposiciones del Título II y al artículo 44; se aplicarán a estas disposiciones en las mismas condiciones que a las disposiciones de los Tratados mencionados.

Dicho de manera directa y clara: la Cooperación Política queda excluida del control jurisdiccional comunitario.

Por su parte, el artículo A del Tratado de la Unión, en su segundo párrafo, está redactado en los siguientes términos:

La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado [...].

Ambos textos reflejan el todavía débil grado de integración de la Comunidad. Hay una doble vía de trabajo, una cierta esquizofrenia, una doble personalidad. Los mismos Estados actúan, a la vez, como miembros de pleno derecho de las Comunidades, con «psicología» de integración, y como partícipes de la Cooperación Política, con mentalidad de cooperación.

Ciertamente, siempre en el horizonte está la idea de «una más estrecha unión entre sus pueblos» reiterada en todos los grandes textos convencionales desde la primera hora.

Pero, hoy por hoy, existe un claro dualismo. No se le puede juzgar más que desde el prisma del realismo político; pensar que de otra manera no podría edificarse la Unión. Pero no es inconveniente tomar nota de ello (y, sobre todo, que los comunitarios entusiastas lo hagan).

Sin esta percepción no puede comprenderse todo el revuelo (creo que sin antecedente en los Tratados comunitarios anteriores) ocasionado por el Tratado de Maastricht en la opinión pública de los Estados comunitarios. Los demás Tratados encontraron la alabanza o pasaron casi desapercibidos. A Maastricht le ha acompañado el escándalo, la polémica, la incertidumbre. Suelo decir de él que ha sido un parto distócico.

El Premio Nobel de Economía, James Buchanan dijo, por aquellas fechas, que «el tratado de Maastricht fue un exceso de voluntarismo por parte de Bruselas, que siempre intenta armonizarlo todo por vía legal. Pero hay una gran diferencia entre lo que los políticos decidieron y lo que piensan los ciudadanos [...]. El Tratado de Maastricht supone un impulso a la centralización y a la regulación y olvida la competitividad de los Estados de Europa. Puede servir como marco para un nuevo diseño de la Europa de fin de siglo, pero debe ser reformado, sin duda». Y Profesor emérito de Chicago Milton Friedman sentenció: «Maastricht ha muerto»².

Por vía de los numerosos Protocolos, y por mor de las condiciones de convergencia y del calendario previsto para la Unión Económica y Monetaria, el Tratado de la Unión lleva ínsita —desde mi punto de vista— mucha «Europa a dos velocidades», algo que antes parecía desterrado de las voluntaristas manifestaciones públicas de los responsables comunitarios y que ya se ha ido convirtiendo en una referencia tan frecuente como natural.

Por si ello no fuera suficiente, el proyecto de Constitución de la Unión Europea habla, en su preámbulo, de la aceptación de «la idea de que algunos Estados miembros puedan avanzar más rápidamente y llegar más lejos que otros en la vía de la integración, a condición de que este proceso más avanzado permanezca abierto a cada uno de los Estados miembros que deseen unirse a él y de que los objetivos que se persigan sean compatibles con la Unión Europea».

No juzgo con europesimismo esta situación. Admito que quizás lo que viene aconteciendo no es más que una adaptación realista del modelo económico y jurídico de la Comunidad a las circunstancias; entiendo que pueda ser la manera de ir logrando una más consistente consolidación. Pero, creo que la Europa a dos o más velocidades nos iría apartando del logro de una Europa unida en lo político. Se habría conseguido una Europa, incluso boyante en el terreno económico, como espacio racionalizado y optimizado. La unión política quedaría, sin embargo, cuando menos postergada.

3. Las realidades presentes

A) *El Estado, modelo político vivo pero en situación crítica*

En el momento actual, son varios los motivos que ponen de relieve la necesidad de revisar profundamente la eficacia y potencialidades presentes de la estructura política Estado. Parece seguro que todavía no ha llegado el momento de dar la razón a Engels cuando anunció que el Estado acabaría en el Museo Paleontológico, junto al hacha de sílex y algunos otros utensilios primitivos. Pero sí es cierto que los esquemas tradicionales, especialmente los del Estado-Providencia, resisten mal el empuje de las nuevas realidades políticas y económicas.

La forma política Estado es, sin duda, una etapa en la evolución de los modos humanos de organizar la convivencia colectiva. Más extenso, más racional, más fuerte, más seguro, con capacidad para prestar más y mejores servicios a sus súbditos, fue un progreso en relación con las formas anteriores. Los pensadores políticos lo vieron como *communitas perfecta*.

² Diario *El País*, 11 de octubre de 1992, p. 44.

Pero, nacido en determinadas coordenadas históricas, económicas, culturales y de pensamiento, ha hecho ya un largo recorrido, en el curso del cual se entremezclan los aciertos y las limitaciones; desde hace tiempo acusa desgaste e insuficiencias, que requieren una seria revisión, hacia dentro y hacia fuera, en sus objetivos, capacidades y reglas de funcionamiento. La adoración del Estado, su exaltación (que tan malas consecuencias ha arrojado a la Humanidad) no permiten ya aplazar por más tiempo la aplicación de remedios críticos, en un mundo en que demasiada gente no puede comer, no tiene un cobijo, no puede entender un texto escrito, está desprotegida en sus derechos humanos, etc.

Cada día más los ciudadanos de los Estados democráticos perciben la necesidad de que las decisiones políticas y administrativas les sean más próximas y más adecuadas. La tupida red de Administraciones Públicas comporta, en bastantes ocasiones, lejanía, torpeza, retraso e inadecuación. Sin poner en peligro la racionalización y economicidad de las decisiones, es necesario que sean acercadas al ciudadano. Además, la mentalidad moderna relativiza y cuestiona las nociones de jerarquía o dependencia y, mucho más, sus aplicaciones rígidas y perniciosas. La idea de una muy fuerte presencia del Estado en todos o casi todos los sectores de actividad política, económica, científica, cultural, etc., no está en sus mejores días, después de que hemos asistido a las rápidas y estrepitosas exequias del colectivismo totalitario o «socialismo real», de las que han tomado buena nota también los colectivismos democráticos. Los Estados con una tradición de centralización o con un sector público fuerte están practicando, en bastantes casos, políticas de descentralización o desandando el camino de las nacionalizaciones.

Por otro lado, y especialmente en países de alto desarrollo, la multiplicidad alcanzada por los intercambios y fenómenos económicos (y, con ellos, su tratamiento jurídico) ha dado lugar a estructuras político-administrativas de gran complejidad.

Todo ello plantea un gran reto a la conciencia cívica de nuestros días y a nuestras capacidades y destrezas en el arte de administrar. A escala supra e intraestatal es indispensable el hallazgo de las «masas críticas» que establezcan, racionalicen y hagan efectivos los espacios políticos, técnicos y económicos y que garanticen la adecuación y eficacia óptima de las decisiones. Es ahí donde encuentra su sentido y presta sus servicios el principio de Subsidiariedad.

B) *La Unión Europea, adulta e infante*

Al aplicar estos adjetivos, quiero referirme, en el primer caso a la Europa comunitaria como espacio económico-técnico racionalizado, institucionalizado y en vías y en posibilidad de alcanzar un suficiente grado de integración, a la que considero relativamente próxima a la condición de sujeto adulto, y tildándola de «infante», aludo a la Europa espacio político, adolescente, modestamente cooperativo, ni siquiera bien coordinado, sin desarrollo suficiente.

En efecto, como modelo de racionalización y optimización de los múltiples aspectos de la actividad económico-técnica, la Europa comunitaria, aunque no haya alcanzado la totalidad de sus objetivos ni el sueño de sus fundadores, es innegable que —pese a las paralizaciones y dificultades más o menos transitorias, y sin olvidar que algunas metas se consiguieron antes de lo esperado— ha supuesto un progreso sobre

la situación anterior a la existencia de la Comunidad. Las cifras y datos demostrativos lo acreditan sobradamente; no hace falta citarlos ahora. Desde este punto de vista, ha habido un verdadero resurgimiento de Europa; el Viejo Continente, amenazado de oscurecimiento histórico, ha conseguido seguir desempeñando un papel protagonista en las relaciones internacionales y en la economía planetaria, sin que, no obstante, nada le vaya a permitir, en adelante, bajar la guardia.

Es más, la idea y las realizaciones de este Mercado Común tienen hoy, *mutatis mutandis*, un verdadero valor ejemplarizante y de estímulo para otras regiones del mundo.

En este orden de cosas, en los años próximos la llamada Unión Europea tiene que demostrar si va a ser o no capaz de conseguir su Unión Económica Monetaria y una verdadera Europa de los Ciudadanos. La dualidad Comunidades-Cooperación Política, el sentido y consecuencias de la «protocolitis» que padece el Tratado de Maastricht, la consumación de la Europa «a dos velocidades» pudieran dar al traste o desviar muy sustancialmente a la Unión del proyecto y las intuiciones de los pioneros. Ésta no quiere ser una percepción europesimista; más bien procede de un cierto balance realista de las circunstancias presentes.

En el plano de su desarrollo hacia una verdadera Unión política, pienso que las cosas han ido y van a otro ritmo y con mayor incertidumbre. Y no hay que sorprenderse de que sea así; quizás, habría que haberse preocupado si, por arte de ensalmo, se hubiese producido en tan corto tiempo el prodigio de alguna—tal vez engañosa— fórmula de integración política. Europa es un continente lleno de densa Historia, en el que se fraguaron y encarnaron las ideas del Estado moderno y de las soberanías nacionales; sobre su piel aparecen innumerables costurones que testimonian y recuerdan con cuantas luchas, con cuanta sangre y lágrimas se han ido configurando los Estados que pueblan su geografía; los Estados europeos están hechos de un barro muy fraguado; sus caracteres les singularizan mucho. El amanecer y la consolidación de una eventual unión política europea, por vía de integración, tienen que ser muy lentos. Por ahora, y seguramente, por algún tiempo, nos seguiremos moviendo en el campo de una cooperación, tan excelente como quebradiza.

II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

1. Su origen

La idea de subsidiariedad (de larga y diversa tradición en la cultura social, política y jurídica) recobra nuevos bríos en nuestros días. El renacimiento de tal concepto (que tuvo «malas compañías» y llegó a ser asociado y confundido con conservadurismo o inmovilismo social) se corresponde con la necesidad de utilizarlo como instrumento para una evolución global y profunda y para una devolución a la sociedad y a los grupos sociales de un mayor protagonismo.

Si, como suele decirse, el poder es próclive a convertirse en absoluto, el riesgo de la Administración (como instrumento de gestión del poder) está en que tiende a la monstruosidad como «desorden grave en la proporción contra el orden que deben tener las cosas, según lo natural o regular», a decir del *Diccionario de la Lengua* de

la Real Academia Española. Y esa desproporción conlleva, con frecuencia, disfuncionalidad, ineficacia, distanciamiento.

Se trata de un principio redivivo, de eficacia, de sensatez, útil, de problemática pero necesaria concreción.

Con raíces intelectuales en el pensamiento de Aristóteles, en el mundo antiguo, y de John Locke en el moderno, el principio de Subsidiariedad tuvo, en 1931, probablemente de la mano del jurista Althusius, una expresión de reconocido valor en la encíclica *Quadragesimo anno* de Pío XI:

79. Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y darlo 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 proporcionárselo 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.

80. [...] Por lo tanto, tengan muy presentes los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función «subsidiaria», el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación³.

Desde otro punto de vista, hay quien atribuye orígenes calvinistas al principio de subsidiariedad, emparentándolo con las ideas de Max Weber⁴, que resumía mi maestro de Filosofía del Derecho Prof. González Vicén diciendo que los países lluviosos y protestantes vinieron a ser los Estados ricos y que los países soleados y católicos, Estados de escaso desarrollo.

Pero tal vez el principio no tiene origen moral o religioso; es una ya inveterada idea de la filosofía política occidental, la de que no deben transferirse al Estado, a las más amplias formas de cuerpo político nada más que aquellas competencias que los individuos, las familias, las empresas, las regiones, los cuerpos sociales intermedios no puedan ejercer por sí mismos.

2. Caracterización

1. La subsidiariedad es un concepto fundamentalmente personalista. Funda la organización social en el primado del ser humano. El sentido último de toda estruc-

³ Vid. *Doctrina Pontificia, III, Documentos Sociales*, 2.^a ed., Ed. Católica, Madrid, 1964, p. 661.

⁴ Vid. su obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, trad. Legaz Lacambra, Barcelona, 1969.

tura y de toda organización es el buen o mejor servicio a la persona, al individuo y sus grupos naturales. Jacques Delors nos ha dicho que «la subsidiariedad procede de una protección moral, que nace del respeto de la dignidad y de la responsabilidad de las personas que la componen como la finalidad de toda sociedad»⁵.

2. El principio que nos ocupa se mueve, no en el ámbito de los fines de la sociedad sino en el de los principios que rigen su organización. A la sociedad, a aquellos de sus grupos, organizaciones, administraciones y agrupaciones territoriales que son los ámbitos primeros de convivencia —familias, municipios, entidades de iniciativa social, etc.— debe respetársele la capacidad de abordar y resolver por sí mismos, y en la medida en que puedan hacerlo con un resultado eficaz y satisfactorio y en sus ámbitos propios, la gestión de los intereses generales para la satisfacción de sus necesidades.

3. La idea de subsidiariedad se opone a la centralización innecesaria y megalómana, al instinto absorbente y acaparador que suele tener el poder político. No significa pérdida del sentido social ni individualismo. No comporta incapacidad para la tutela de los intereses que o cuándo deben ser amparados por el colectivo más extenso o de orden superior; pero ese amparo o intervención deben tener un sentido de ayuda, de fomento, no de destrucción o anulación. La subsidiariedad sirve a la revitalización de las estructuras más cercanas a la persona y, por ello, más íntimas y con más autoridad para ella. No se trata de la restauración del decrepito sueño liberal. Según nos dice un interesante documento del Consejo de Europa:

La subsidiarité ainsi actualisée et libérée de ses pesanteurs historiques et idéologiques ou confessionnelles, apparaît comme une invitation à repenser les relations sociales dans un contexte de plus grande autonomie et à dégager en permanence un équilibre entre la liberté des personnes et des différentes entités existantes (autorités locales et régionales dans le cadre de l'État national, États dans le cadre de la société internationale et en particulier des ensembles régionaux) et l'autorité nécessaire et tutélaire de l'État naturellement en charge de la sécurité, de la cohésion sociale et de la régulation globale de l'économie⁶.

4. En el principio de Subsidiariedad se integran dos ideas: las de suplencia e intervención. Suplencia significa que, dejando aparte aquellas materias en las que la autoridad superior tiene su actuación normal y necesaria, dicha autoridad puede y debe asumir otras en las que la persona, los grupos, las autoridades inferiores, permanente o transitoriamente y según circunstancias de tiempo o lugar, no están en condiciones de desempeñar sus funciones con la debida autonomía y buen resultado. Es entonces cuando la autoridad superior tiene el derecho y el deber de intervenir.

La subsidiariedad no tiene por qué perturbar la eficacia; antes bien, ésta es una exigencia indeclinable de aquélla, puesto que pretende la proximidad; intensidad y optimización de los actos de gestión del interés general.

Tampoco se contradicen subsidiariedad y solidaridad. Ningún individualismo

⁵ Institut Européen d'Administration Publique, o.c., p. 9.

⁶ Conseil de l'Europe, *Définition et limites du principe de subsidiarité*, Rapport préparé pour le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), Communes et régions d'Europe, n.º 55, 1994.

(cosa muy distinta del personalismo) ni discriminación alguna deben esconderse, disimularse o utilizar como pretexto a la subsidiariedad.

3. Facetas

Considerado desde un punto de vista institucional o jurídico-político, el principio de Subsidiariedad presenta tres facetas:

- a) La organizativa, que supone un reparto de competencias entre los distintos agentes dotados de capacidad jurídica y medios efectivos para el ejercicio de sus responsabilidades.
- b) La de ser criterio de proposición o formulación de las actuaciones de los poderes públicos (*policy formulation*).
- c) La de operar como criterio para la aplicación de las modalidades de actuación (*policy implementation*).

III. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL ÁMBITO COMUNITARIO EUROPEO: APARICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO

El ex Presidente de la Comisión, Jacques Delors, cuya contribución a la reflexión comunitaria sobre la aplicación del principio de Subsidiariedad ha sido muy importante, ha escrito:

La subsidiarité, ce n'est pas seulement une limite à l'intervention d'une autorité supérieure vis-à-vis d'une personne ou d'une collectivité qui est en mesure d'agir elle-même, c'est aussi une obligation pour cette autorité d'agir vis-à-vis de cette personne ou de cette collectivité pour lui donner une obligation pour lui donner les moyens de s'accomplir⁷.

El principio de Subsidiariedad ha sido introducido, de manera progresiva, en el ámbito jurídico y político comunitario.

Parece que la primera formulación se debe al Parlamento europeo con ocasión de los debates (julio-septiembre de 1984) sobre la reforma de la Comunidad y, más en concreto, con el preámbulo y el artículo 12.2 del proyecto de Tratado de la Unión:

La Unión no actúa más que para desempeñar las funciones que puedan ser emprendidas en común de manera más eficaz que los Estados miembros actuando separadamente[...]

Esta primera concepción o utilización del principio lo era a título de principio rector en relación con la ampliación de la acción comunitaria y para subordinar esa ampliación a la adopción de una norma orgánica adoptada conjuntamente por el

⁷ Vid. Le principe de subsidiarité, en *Le nouveau concert européen*, Odile Jacob, 1992, p. 163.

Consejo y el Parlamento. Juega como un reforzamiento positivo de la acción comunitaria, para hacer efectivas ciertas competencias potenciales de la Comunidad.

En el Acta Única Europea, el principio aparece recogido concretamente, en el campo de la política del medio ambiente, en el artículo 130 R, 4:

4. La Comunidad actuará, en los asuntos de medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 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.

En este caso, la subsidiariedad vuelve a desempeñar una función positiva a favor de una intervención comunitaria, aunque ligada a una evaluación necesaria de la oportunidad y la eficacia de tal acción.

En el Tratado de Maastricht —al que dedicaremos más atención posteriormente— hay una alteración muy importante de la concepción del principio y de sus virtualidades. En efecto:

— Se hace una instalación solemne del principio como de aplicación general en el cuadro de la Unión. Así en el artículo B.

— Aparece, además, en materias que no dependen de la competencia exclusiva de la Unión (art. 3 B, segundo párrafo).

— Por último, se refieren al principio numerosas disposiciones concretas: artículos 118 A, prescripciones mínimas en materia social; 126, educación; 127, formación profesional; 128, cultura; 129, salud pública; 129 A, consumidores; 129 B y C, redes transeuropeas; 130, industria; 130 B, cohesión económica y social; 130 F..., investigación y desarrollo tecnológico; 130 R, medio ambiente; 130 U, cooperación y desarrollo.

Pero ahora hay una cierta inversión de la concepción: el principio tiene una significación restrictiva o negativa; ya no se formula como favorecedor o en apoyo de la acción de la Comunidad. Actúa como límite a las competencias comunitarias, lo que se expresa en la redacción de cláusulas tales como «La Comunidad interviene *solamente y en la medida en que...*». Para que la acción comunitaria sea requerida hacen falta dos condiciones: *a)* Que se presente como más eficaz, por su dimensión y efectos, que la acción que pudiera darse a un nivel inferior de actuación (v. gr., Estado miembro). *b)* Que los objetivos no puedan realizarse, de manera más adecuada y suficiente, por los Estados miembros.

En consecuencia, una inicial mayor aptitud (eficacia, optimidad, etc.) de la acción comunitaria no puede ser considerada por sí misma como suficiente para que quede justificada su realización y desplazadas las competencias de los Estados miembros. Es necesario, además, que la acción comunitaria sea esencial para la buena realización del objetivo y que no la puedan llevar a cabo, con fortuna, los Estados miembros. A esto suele llamársele «criterio de la eficacia comparativa».

Se debe entender, por tanto, que los Estados miembros tienen, en las materias compartidas con la Comunidad, una competencia primaria: Y, por ello, la competencia comunitaria tiene que ser justificada por indicadores cualitativos y, siempre que sea posible, cuantitativos ⁸.

El principio de Subsidiariedad ha alcanzado, pues, en sus aplicaciones, en la economía general del sistema jurídico-político comunitario una función diversa a la que tuvo en sus primeras formulaciones. El telón de fondo, sin duda, una concepción diferente de las relaciones entre las instituciones comunitarias y los órganos de los Estados miembros en lo que se refiere al reparto de competencias en los sectores donde concurren sus actuaciones.

La Cumbre de Edimburgo, en diciembre de 1992, consideró, con bastante detalle, el principio de Subsidiariedad. Una abundante literatura jurídica viene ocupándose de él ⁹. Strozzi ha señalado que este Consejo Europeo confirmó la importancia del principio y la voluntad de respetarlo, pero con restricciones evidentes; porque, en efecto, proclamado su carácter de principio fundamental de la Unión, se indica que, sin embargo, no puede poner en cuestión las competencias atribuidas a la Comunidad, el acervo comunitario ni influir sobre la primacía del Derecho Comunitario o afectar al principio según el cual la Unión se dota de los medios necesarios para la consecución de sus fines. Este autor encuentra una contradicción entre estos límites y la proclamación del artículo B del Tratado de la UE, en que se proclama que los objetivos de la Unión serán siguiendo el principio de Subsidiariedad, sin que éste deba quedar subordinado a los otros ¹⁰.

IV. REFLEXIONES EN TORNO AL ARTÍCULO 3 B DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

El artículo 3 B del Tratado de la Unión dispone:

La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

⁸ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Edimburgo, 12 diciembre 1992.

⁹ *Vid.*, entre otros muchos, WILKE, M., y WALLECE, H., *Subsidiarity; Approaches to Power-Sharing in E.C.*, Royal Inst. Int. Aff. 1990, paper 27; MILLON DELSOL, Ch., «Le principe de subsidiarité. Orige et fondaments», *Inst. de la Boétie*, n.º 4, abril 1990; SCHELTER, K., «La subsidiarité, principe directeur de la future Europe», *Rev. du Marché Commun*, n.º 344, 1991; KAPTEYN, P. J., «Community Law and the principle of subsidiarity», *Rev. Aff. Europ.*, 1991; PIPKORN, J., «Das Subsidiaritätsprinzip in Vertrag über die Europäische Union», *Europ. Zeit. für Wirtschaftsrecht*, 1993, p. 8; PERISICH, «Le principe de subsidiarité, fil conducteur de la politique de la Communauté dans les années à venir», *Rev. Marché Unique Européen*, 3-1992, p. 5; MERTENS DE WILMARS, «Du bon usage de la solidarité», *Rev. Marché Unique Europ.*, 1992, p. 193; LAMOREUX, F., «Subsidiarité: mode d'emploi», Colloq. Mouvement Europ. sobre *Démocratie et subsidiarité dans l'Union Européenne*, París, 1993; EMILIOU, N., «Subsidiarity: An effective Barrier...», *European Law Rev.*, 1992, p. 383; LENAERTS, K. e YPERSELE, «Le principe de subsidiarité et son contexte. Étude de l'art. 3 B du Traité CE», *Cahiers de Droit Européen*, 1994, n.º 1-2, p. 3; CONSTANTINESCO, «Le principe de subsidiarité: un passage obligé vers l'Union européenne», *Mélanges Boulois*, París, 1990, p. 40.

¹⁰ *Vid.* «Le principe de subsidiarité dans la perspective...», *Rev. Trim. Droit Europ.*, julio-septiembre 1994, p. 389.

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 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.

1. Funciones y efectos del principio de Subsidiariedad y regulación del ejercicio de competencias

No es la primera vez que en los textos comunitarios aparece alguna formulación del principio de subsidiariedad. Lo singular del texto de Maastricht es la formulación del principio con pretensión de generalidad.

Hay que purificar, clarificar, limpiar de posibles adherencias, de significaciones impropias, la noción y el contorno del principio de Subsidiariedad. Conviene analizar las relaciones que guarda con otros principios contenidos también en el artículo 3 B, que lo complementan y con los que juega.

Señalemos, en primer lugar, que tres son los ámbitos en los que resulta operativo el principio de Subsidiariedad, a saber: la *preparación* de la acción comunitaria; la *gestión* de las políticas comunitarias y el *control* financiero y de otro tipo de las actividades comunitarias.

La cuestión de la subsidiariedad se sitúa, de esta suerte, en el corazón mismo de la estructura y del funcionamiento competencial de la Comunidad, en la que, como sucede en los fenómenos federales y en las organizaciones internacionales, se plantea ineludiblemente el problema de la atribución, del reparto y de la superposición de competencias.

Desde sus comienzos y durante toda su historia, la UE consiste en un gran sistema de competencias compartidas, falto, sin embargo, de la formalización de unas referencias o criterios formales y claros sobre el reparto de competencias o poderes entre la Comunidad y los Estados miembros.

El incremento de las competencias comunitarias en el Tratado de Maastricht no ha venido más que a acentuar las justificadas y comprensibles preocupaciones de los Estados miembros, que —como ha escrito Strozzi— «ven cuestionada su propia soberanía, a veces sin una lógica predeterminada».

A nadie se oculta la preocupación existente respecto de la democratización del sistema definido por la UE, en particular por lo que hace a aspectos tales como la participación de los cuerpos sociales en el proceso de integración, la descentralización y la salvaguarda de las identidades nacionales o estatales.

El debate sobre el «déficit democrático» no estaba resuelto, pese a los esfuerzos hechos en el Acta Única. Los redactores de Maastricht han tenido presente la necesidad de remediar tales problemas; quisieron ser conscientes de que el éxito de la nueva fase de integración estaba ligado al respeto sustancial de los principios de democracia y participación, que intencionadamente se recogen en las Disposiciones Comunes:

- Las decisiones deben ser tomadas lo más cerca posible del ciudadano (art. A).
- Respeto por parte de la Unión de las identidades nacionales de los Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno deben, en todo caso, fundarse en los principios democráticos (art. F).
- Persecución de los objetivos de la Unión con respeto al principio de Subsidiariedad (art. B).

De esta suerte, el principio de Subsidiariedad se formula como un criterio cualificador de toda la acción de la Unión, con los siguientes fines:

- permitir y facilitar la realización de las exigencias de democratización y participación;
- establecer una «descentralización comunitaria», tras un período en que se ha prodigado el «centralismo comunitario».

Se pretende una respuesta a la exigencia de establecer un límite de efecto general a la «dilatación» de las competencias comunitarias y a la consecutiva minoración de las competencias estatales y regionales.

La aportación o renovación (no se trata, ni mucho menos, de una novedad absoluta) del principio de Subsidiariedad a la UE se presenta con el propósito de hacer de él un principio informador y revivificador del sistema. No se trata sólo del chorro de arena que repristine los aspectos de la fachada sobre los que la práctica comunitaria ha ido acumulando pátinas innúmeras, sino más bien de todo un planteamiento de las artes constructivas (arquitectura, albañilería, fontanería, permítaseme expresarlo así) comunitarias que modifiquen la distribución y funcionalidad interiores del edificio.

El principio de Subsidiariedad es un buen instrumento para la reflexión y la actuación sobre la actual búsqueda del modelo político comunitario, pero —como comentaremos más adelante— no el único; ni puede funcionar aislado, sino en el contexto de otros principios, de formación jurisprudencial, tales como los de efecto-útil y de proporcionalidad, que vienen jugando un papel fundamental en la conformación y control de la legitimidad de los actos de la instituciones. Lo que sucede es que este principio —como ya acontecía con otros (el de cooperación leal, art. 5 CEE; el de no discriminación, art. 6)— tiene el carácter de principio positivado por escrito, formalmente (implícitamente el art. A, y expresamente en el art. B del Tratado de Maastricht, lo cual revela la importancia que los legisladores comunitarios le han reconocido en el momento actual y de cara al futuro).

El principio que contemplamos forma parte —como hemos indicado— de la tradición de los sistemas federales o descentralizados. Siendo el comunitario un sistema que presenta analogías con aquéllos, no podía estar ausente en él.

Pero es necesario intentar establecer, no con carácter general o abstracto, sino de forma concreta, sus sentidos y virtualidades en el sistema político y jurídico comunitario.

Tampoco podemos olvidar que el principio presenta una cierta ambigüedad, por razón de las diferentes acepciones que recibe y las diversas funciones que se le pueden atribuir. En efecto, puede ser entendido como un freno a abusivas incursiones comunitarias en sectores de competencias compartidas, o como un legítimo instrumento para fomentar la necesaria, oportuna y eficaz intervención comunitaria en orden

al cumplimiento eficaz de los fines (cosa esta última que —a juicio de algunos— le aproxima o hace análogo al mecanismo del art. 235 CEE).

Consideremos, a continuación, por separado, el contenido y sentido de cada uno de los párrafos del artículo 3 B.

2. Subsidiariedad y principio de especialidad

El párrafo primero, al afirmar que «la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y los objetivos que éste le asigna», contiene una formulación de los principios de atribución y de especialidad de competencias.

El *principio de especialidad* es típico de las organizaciones internacionales. Ya CHAUMONT escribía hace bastantes años que «una organización internacional es una estructura al servicio de un fin»¹¹.

Frente a la idea de la generalidad o universalidad competencial de los Estados, las organizaciones internacionales se caracterizan por la dedicación al fin o fines específicos que en la Carta fundacional se les atribuyeron. Es un principio de carácter general y definitorio o característico de las Organizaciones Internacionales.

Este principio de especialidad se halla en conexión íntima con el *principio de atribución de competencias*. Este significa que la organización internacional tiene tan sólo aquellas competencias que le han sido atribuidas en el acto de su creación (poderes explícitos) y —según puso de relieve el Tribunal Internacional de Justicia, en su Sentencia sobre el caso Bernardotte— aquellas otras que, a lo largo del desarrollo de la vida de la Organización, sean necesarias para el cumplimiento de sus fines (poderes implícitos). Frente al principio de generalidad de competencias característico de la forma política estatal, la Organización Internacional desenvuelve su vida bajo el principio de la atribución de competencias.

Las organizaciones internacionales tienen, por tanto, competencias atribuidas y funcionales.

Si en el campo comunitario hemos de formular la aplicación concreta de estos principios, debemos decir: la competencia nacional es la regla, y la competencia comunitaria es la excepción. El vehículo formal de atribución de competencias es, a tenor de lo dispuesto en el párrafo que comentamos, el Tratado (poderes explícitos) y el techo de contenido competencial está en los objetivos que éste le asigna (poderes implícitos).

Las competencias primarias son reservadas a los Estados miembros y su atribución a la Comunidad constituye una excepción. El reconocimiento a los Estados miembros del ejercicio de competencias en las *materias no atribuidas exclusivamente a la Comunidad* no depende de la aplicación del principio de Subsidiariedad, sino del principio general de atribución.

En las *competencias sobre materias compartidas*, los Estados miembros conservan sus competencias en tanto que la Comunidad no intervenga justificadamente. El problema está en la determinación de cuándo existe esa justificación y procede, por ello, la derogación del principio general.

¹¹ Vid. *Mélanges Gidel*.

En el párrafo segundo está contenido el *principio de Subsidiariedad*:

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá [...] 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 [...] a nivel comunitario¹².

Este párrafo fórmula la distinción entre el ámbito o materia de competencia exclusiva de la Comunidad y el de las competencias no exclusivas (es decir, las concurrentes y las compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros).

De siempre, se ha sostenido la idea de que la Comunidad debía estar centralizada a efectos de la producción normativa, pero a la vez, descentralizada en lo que se refiere al desarrollo y ejecución de las normas comunitarias. Desde este punto de vista, la función y la dimensión de la Administración comunitaria debía ser la imprescindible para la consecución de los objetivos atribuidos a la Comunidad, y debía recaer sobre las Administraciones de los Estados miembros, como Administración más próxima, la mayor carga de la gestión de los servicios comunitarios.

El funcionamiento del principio de Subsidiariedad se presenta en este párrafo segundo bajo una doble condición:

1.^a) que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y

2.^a) que como consecuencia de lo anterior (subsidiariedad en la subsidiariedad) dichos objetivos puedan lograrse mejor a nivel comunitario, en razón de la dimensión o los efectos de la acción contemplada.

Estas exigencias integran lo que se denomina el parámetro de la eficacia comparativa entre la acción comunitaria y la acción de los Estados miembros. Para su valoración deben tenerse en cuenta conceptos tales como: *a*) la escala de la acción (masa crítica, naturaleza transfronteriza; etc.); *b*) el coste de la intervención o acción; *c*) el mantenimiento de la coherencia razonable, *d*) los límites eventuales de la acción a escala nacional o estatal (que unos Estados puedan intervenir y otros no), *e*) la necesidad de evitar que se desvirtúe la libertad de competencia en el interior del mercado, etc.

Desde esta perspectiva, el principio de Subsidiariedad responde, de una parte, a las exigencias de participación de los cuerpos políticos de diferente nivel y, certeramente aplicado, puede ser muy útil en la mejora de la situación en lo que se refiere al «déficit democrático» de la Comunidad; de otra parte, contribuye a alumbrar una mayor descentralización y, por ello, al aseguramiento de una Administración más próxima a los ciudadanos.

¹² El proyecto de Constitución de la Unión Europea dice, en su artículo 10: «El ejercicio de los poderes de la Unión, así como la ampliación de estos poderes de conformidad con el artículo anterior, obedece a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El Principio de subsidiariedad implica que la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de acción prevista no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a nivel de la Unión, debido a la dimensión o a los efectos de la acción prevista. Conforme al principio de proporcionalidad, la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución.»

Sería desacertado pensar que el principio que venimos estudiando sea un instrumento para la sistemática descentralización hacia los niveles inferiores de decisión y ejecución. En el Tratado de Maastricht parece que de lo que se trata es de continuar, adecuar y corregir una regla de descentralización ya anterior y asentada en la vida comunitaria. La idea de la subsidiariedad es un freno a una eventual expoliación, en beneficio de las instituciones comunitarias, de las competencias de los Estados miembros y de las entidades políticas territoriales que los integran. La actuación comunitaria es subsidiaria en relación con las competencias de los Estados miembros, y no lo contrario.

3. Subsidiariedad y proporcionalidad e intensidad de la acción

En el párrafo tercero se formula el principio de proporcionalidad o intensidad:

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.

Superada la prueba de la eficacia comunitaria, viene esta otra de la naturaleza e intensidad de la acción comunitaria. Es un aspecto del que ya se ha ocupado reiteradamente el Tribunal de Justicia¹³.

Se debe estudiar con detenimiento y discernir si se requiere una intervención normativa y de qué clase (normas prolijas, actos marco, normas mínimas, reconocimiento mutuo); o, si acaso, son otros medios distintos de la acción normativa los que pueden resultar más adecuados.

El principio de proporcionalidad e intensidad deberá ser aplicado en el ámbito de las competencias concurrentes. En el de las competencias exclusivas de la Comunidad no parece que deba actuar, puesto que el titular de las competencias y, por ende, responsable de su ejercicio y de la adopción de las decisiones correspondientes, está determinado de antemano.

Como principio general del sistema comunitario, se refiere a todas las acciones de la Comunidad y debe ser aplicado para determinar la naturaleza de las acciones, su grado de intensidad, la elección de las medidas a adoptar como más adecuadas, etcétera.

De todo ello resulta que el espectro de aplicación del principio de proporcionalidad es más amplio que el de subsidiariedad, aunque exista una intersección entre ellos. Su finalidad es realizar el control de adecuación de las acciones comunitarias o estatales a los objetivos de los Tratados. El principio de Subsidiariedad interviene cuando se trata de determinar a qué sujeto (comunitario o estatal) le corresponde actuar; es un parámetro de legitimidad de la atribución de una acción. Presupone que existen competencias compartidas cuyo ejercicio debe ser regulado.

¹³ Vid. del Tribunal de Justicia: sent. 29 nov. 1989, aff. 379/87, *Recueil Jurisprudence...*, 1989, p. 3967; sent. 24 marzo 1994, aff. C. 275/92.

4. La garantía jurisdiccional del principio de Subsidiariedad

La protección y concreción judicial del principio de Subsidiariedad requiere necesariamente la actividad jurisdiccional comunitaria. Es de esperar que vayamos contando con un copioso cuerpo jurisprudencial sobre la cuestión.

En el momento presente la protección jurisdiccional parece poder realizarse con base en el artículo 173, cuando un Estado miembro (hoy por hoy, no las entidades político-territoriales inferiores a él) o una institución comunitaria consideren que se ha producido un exceso de poder, al no haber respetado una institución comunitaria los límites que le imponía el Derecho Comunitario, y, en concreto, entre ellos, los relacionados con el principio de Subsidiariedad. La parte demandante podrá invocar la invalidez del acto de que se trate, por violación de una norma comunitaria.

Pero es evidente que un enjuiciamiento de la correcta o incorrecta aplicación del principio de Subsidiariedad comporta inevitablemente cierto componente «político», dado que en él juegan elementos de oportunidad, optimidad, proporcionalidad, etc., que no son estrictamente jurídicos o —dicho de otra manera— que son conceptos y valoraciones no previamente determinados sino determinables. Entrán en el campo de la *prudentia iuris*.

5. Líneas de concreción del principio

De las reflexiones formuladas por la Comisión y el Consejo de la Comunidad en torno a la cumbre de Edimburgo¹⁴ pueden extraerse, como líneas maestras para la concreción del principio de Subsidiariedad en el ámbito del Tratado de la Unión las siguientes:

1. El Tratado de la UE define los principios de atribución de competencias, subsidiariedad y proporcionalidad dándoles o explicitando una significación jurídica nueva o perfeccionada, en el sentido de que:

- a) Los enuncia como principios generales del Derecho Comunitario.
- b) Hace del principio de Subsidiariedad un principio fundamental de la Unión.
- c) Recoge el principio de Subsidiariedad en bastantes preceptos concretos del Tratado de la Unión.

2. Para una buena aplicación del principio parece necesario el también buen funcionamiento de un Acuerdo Interconstitucional, que concuerde las voluntades del Parlamento, del Consejo y de la Comisión¹⁵.

¹⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Bruselas, 2 oct. 1992, SEC(92) 1990 final: Rapport de la Commission au Conseil sur l'adaptation de la législation existante au principe de subsidiarité, COM (93) 545 final, 24 nov. 1993. Y EHLERMANN, «Quelques réflexions sur la communication de la Commission relative au principe de subsidiarité», *Rev. Marché Unique*, 4-1991, p. 215; «La position de la Commission Européenne sur la définition et l'application du principe de subsidiarité», *Europe Documents*, n. 1804/O5, 30 oct. 1992.

¹⁵ Vid. «Accord interinstitutionnel entre le Parlement Européen, le Conseil et la Commission», 2 oct.

Sus líneas directrices deberían ser las siguientes:

a) El principio de Subsidiariedad no pone en cuestión las competencias conferidas a la Comunidad por los Tratados, tal como han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia.

De lo que se trata es de orientar correctamente la práctica comunitaria en relación con la manera en que tales competencias deben ser ejercidas a nivel comunitario, incluida la aplicación del artículo 235.

b) La subsidiariedad es un concepto dinámico: debe permitir la ampliación o la restricción de la acción comunitaria y de las estatales en consideración de las circunstancias.

c) En la medida en que el principio de Subsidiariedad excluya la acción comunitaria, los Estados miembros están obligados (aplicando las reglas del art. 5) a tomar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados y a abstenerse de cualquier acción que ponga en peligro la realización de los fines de los Tratados.

d) El artículo 3 B en sus párrafos segundo y tercero no se aplica más que en la medida en que los Tratados dan a las instituciones comunitarias la posibilidad de actuar o no y de elegir en cuanto a la naturaleza e intensidad de la acción.

Este precepto no autoriza, en modo alguno, el incumplimiento de obligaciones específicamente impuestas.

3. Entre los criterios de discernimiento para decidir la sede más adecuada para que una acción sea comunitaria o estatal deben tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes:

a) Consideración de que la cuestión tiene aspectos «transnacionales» que no pueden ser abordados exclusivamente por la acción de los Estados miembros.

b) Consideración de que la acción estatal exclusiva sería inconveniente en relación con los objetivos del Tratado, mientras que la acción comunitaria presenta ventajas manifiestas.

c) Sólo cuando sea necesario para lograr los fines del Tratado, la Comunidad puede emprender la armonización de legislaciones.

d) El objetivo de que los Estados comunitarios adopten una «posición única» frente a terceros no justifica por sí mismo la acción interna de la Comunidad.

e) Debe valorarse cualitativa y cuantitativamente la conveniencia de la acción comunitaria.

De cara a la Conferencia Intergubernamental a celebrar en 1996, la Comisión se ha posicionado sobre el principio de Subsidiariedad en los siguientes términos:

a) Con motivo de la elaboración de la legislación futura o en curso de elaboración:

— cada nueva iniciativa de la Comisión va precedida de un examen de subsidiariedad y proporcionalidad, lo que condujo a lo largo de 1993 y 1994 a la elaboración de iniciativas menos numerosas y mejor orientadas;

— la Comisión ha retirado o revisado, en virtud de la subsidiariedad, varias iniciativas que se encontraban en la mesa del Consejo y del Parlamento. A este respecto, ha cumplido todos los compromisos adoptados en Luxemburgo en diciembre de 1992, salvo en un caso (tenencia de los animales en los zoológicos). Pero ha ido más allá y ha adoptado varias iniciativas de revisión no previstas en Luxemburgo.

b) Respecto de la revisión de los actos legislativos existentes, la Comisión ha iniciado el reexamen de varios ejemplos de familias de normativa vigente, ya identificadas en el Consejo Europeo de Edimburgo. La Comisión ha iniciado a este respecto un importante programa de refundición y simplificación de la legislación comunitaria. En algunos casos, la acción de adaptación se ha ampliado a materias no previstas en el programa.

c) Ya se trate de la legislación futura o de la revisión de los actos legislativos existentes, la Comisión está a la escucha de sugerencias procedentes del exterior. La Comisión estimula dichas sugerencias, tal como ponen de manifiesto los libros verdes o los libros blancos y las demás formas de consulta que emprende cada vez en mayor medida.

[...]

Por otro lado, en su Programa de trabajo para 1995, la Comisión reafirma su interés «por responder a las exigencias de la subsidiariedad». Anuncia una disminución del número de propuestas legislativas. Éstas se concentrarán en lo esencial, fundamentalmente con arreglo al principio de Subsidiariedad.

74. En definitiva, las instituciones de la Unión se han dotado de los instrumentos jurídicos necesarios para una aplicación conjunta del principio de Subsidiariedad. Sin una aplicación coherente entre las instituciones legislativas de este principio, los esfuerzos realizados no alcanzarían su objetivo.

75. No obstante, en la práctica esta coherencia sigue siendo difícil de establecer, tan grande puede ser la diferencia de la visión en función del principio de Subsidiariedad de un Estado miembro a otro y de un ámbito de actividad a otro. Así, la preservación de intereses particulares continúa conduciendo a la adopción de textos excesivamente detallados que contradicen el interés y la claridad y simplicidad inherentes al principio de Subsidiariedad. El hecho de que los Estados miembros no tengan la misma concepción de la subsidiariedad no debe, sin embargo, constituir un obstáculo para la realización de esfuerzos comunes; antes bien, la idea de que la Subsidiariedad constituye una obligación de comportamiento se ve reforzada¹⁶.

El texto es una buena reflexión sobre, si no todos, sí algunos aspectos o consecuencias que se derivan de la aplicación del principio de Subsidiariedad. Digo esto porque la reflexión que hace la Comisión se mueve, sobre todo, en el plano de la pro-

¹⁶ Vid. Conferencia Intergubernamental 1996. *Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión*, Bruselas, 1995, p. 38.

ducción normativa, pero no pueden olvidarse reformas competenciales, estructurales y procedimentales que se derivarían de una mejor aplicación.

Quizás el celo tecnocrático ha llevado a la Comisión a que haya sido acusada de excesivo reglamentismo.

En la Cumbre de Edimburgo, el Primer Ministro danés obsequiaba a los asistentes con unas pequeñas manzanas del tipo «Ingrid-Marie», jugosas, de hermoso color y excelente sabor. Aprovechaba la ocasión para hacerle notar a sus interlocutores que tales manzanas no eran comercializables en el ámbito comunitario porque no daban la tipología establecida por la Comisión en sus reglamentaciones.

También es conocida la anécdota: Lord O'Hagan formula a la Comisión la pregunta escrita n.º 2470/92:

¿Es verdad que la Comisión Europea tiene la intención de presentar propuestas para establecer normas comunes sobre el tamaño, diseño y forma de los gnomos que se utilizan como ornamento en los jardines?

La respuesta escueta del Vicepresidente de la Comisión Bangeman fue: «No». Pero el europarlamentario Gerhard Schmid insiste sobre el tema (pregunta n.º 1112/93):

En respuesta a la pregunta 2470/92 de Lord O'Hagan niega la Comisión la necesidad de regular el comercio comunitario de gnomos decorativos de jardín en el Mercado Interior. 1. ¿Tiene conocimiento la Comisión de que, entretanto, cualquiera puede hacerse pasar por gnomo de jardín? 2. ¿No opina la Comisión que, a la vista de tan alarmantes noticias, no es necesaria una Directiva de este tipo?

A la humorada las respuestas fueron: A la primera pregunta: «SÍ»; a la segunda: «NO».

Las anécdotas revelan categorías subyacentes. Y la necesidad de sanear y ventilar las estructuras y los mecanismos de decisión comunitarios por sensatas corrientes de subsidiariedad.

V. REFLEXIÓN FINAL: SUBSIDIARIEDAD Y EURORREALISMO

La aplicación del principio de Subsidiariedad, no obstante su conveniencia, presenta dificultades muy estimables, de naturaleza diversa.

Se trata unas veces de la dificultad de hacerlo compatible con otros principios fundamentales del propio sistema comunitario (v. gr., los de igualdad de trato, no discriminación, de aplicación uniforme del Derecho Comunitario, etc.). La descentralización que comporta la subsidiariedad podría contribuir a la instalación de una auténtica Babel, que implicara quebrantamientos numerosos de elementos característicos y necesarios de la construcción común.

Otro sector de dificultades proviene de la muy diversa estructura constitucional que tienen los Estados miembros (federales, descentralizados, regionalizados, de dis-

tintas maneras, con regímenes de autonomía, etc.). Los parámetros con que opera la subsidiariedad (atribución y reparto o concurrencia de competencias, proporcionalidad, optimización del resultado, etc.) puede ser que tengan que ser muy desigualmente jugados en relación con cada una de esas estructuras político-administrativas, salvo que nos resignemos a unos resultados tan dispares que el D. Gaiferos de la subsidiariedad desaparezca en «la grande polvareda».

Tampoco debe ignorarse que el principio puede ser instrumentalizado por los Estados miembros para frenar o adecuar a sus intereses el proceso de integración, paralizando con ello la actuación comunitaria.

La propia Comisión ha hecho notar que:

Dans le même souci de transparence, le principe de subsidiarité, placé en tête du Traité sur l'Union, a déjà d'infléchir l'attitude des institutions, un débat régulier sur la répartition des compétences et sur la justification des actes a commencé à s'instaurer. Mais il faut aller plus loin. Trop souvent la subsidiarité, mise en avant pour des motifs particuliers ou de courte portée, a été vue comme un moyen pour affaiblir l'Union. Or la subsidiarité s'applique aussi de manière positive, pour justifier les actions qui sont mieux entreprises collectivement qu'isolément. Il convient de lui rendre sa pleine signification politique, celle d'un engagement de comportement de la part des États et des institutions à la recherche du meilleur service de tous les citoyens de l'Union ¹⁷.

Esta advertencia de la Comisión no debe sorprendernos. Debe ser leída en el ámbito de la lucha o el camino de la Europa comunitaria hacia el hallazgo de su modelo político; es decir, tanto de su forma política (unionista no federalista, federación, confederación, etc., sin excluir la posibilidad de la aparición de un modelo nuevo, atípico según las categorías hoy existentes) como de los mecanismos de vertebración del ente común (la Unión) con los cuerpos políticos territoriales (Estados y otros niveles), y los principios políticos y de gestión que hayan de regir el funcionamiento del sistema.

Indudablemente se ha avanzado en la percepción y el convencimiento de que la comunidad económico-técnica requerirá, finalmente, algún tipo de organización política ¹⁸. Y más avanzado que la actual dualidad Comunidades-Cooperación Política. Pero lo cierto es que no se han hecho grandes logros en la determinación del concreto modelo político y que las distintas ofertas hechas son de difícil articulación desde los puntos de vista conceptual, estructural y funcional.

¹⁷ *Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union Européenne*, Bruselas, SEC(95) 731 final, Avant-propos, p. 5. En el mismo documento, p. 75, se lee: «le principe de subsidiarité a parfois été utilisé à d'autres fins que celles pour lesquelles il avait été prévu; quant au déficit de transparence [...]».

¹⁸ En el documento citado en la nota anterior, leemos, p. 73: «Le Traité sur l'Union Européenne est de nature composite. Il était initialement destiné à mettre en place une Union économique et monétaire, complémentaire du marché unique. Les réflexions sur l'union politique furent ensuite rendues impérieuses, notamment pour répondre aux grandes turbulences qui ont secoué l'Europe au tournant de la dernière décennie. Le Traité ne peut pas nier cet héritage hétérogène [...] il pose les fondements d'une véritable union comportant les éléments essentiels d'une construction politique originale».

Probablemente, ha llegado el momento de superar el europesimismo, el eurooptimismo, el que alguno ha llamado el «europesmo mágico», o un llamado «eurorealismo» que acaso encubre alguna otra sensibilidad. Y poner manos a la tarea de lograr, con paciencia, la Europa posible (aunque no coincida con la soñada en algún momento anterior). ¿Será una Europa ampliada y extensa, sin que los calificativos «Occidental» y «Oriental» tengan más valor que el geográfico y el cultural, plural, reidentificada, acaso a dos o más velocidades?

Si esa Europa ha de alcanzar algún tipo de unión política, en su logro el principio de Subsidiariedad está llamado a desempeñar un papel importante, en cuanto sirva para racionalizar y optimizar las estructuras de poder, la asignación y ejercicio de las competencias, los sistemas de adopción y aplicación de decisiones, el aseguramiento de la proximidad y transparencia de las Administraciones.