

EUROPA Y EL RETORNO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

POR

JOSÉ FERMÍN GARRALDA ARIZCUN ^(*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—PARTE I: 1. Cuerpos intermedios y subsidiariedad; 2. La vivencia del principio de subsidiariedad; 3. La quiebra de las aplicaciones; 4. La defensa del principio de subsidiariedad: 4.1. *Las dificultades*, 4.2. *El Magistero de la Iglesia*, 4.3. *La reacción social y Donoso Cortés*, 4.4. *La actual necesidad del principio de subsidiariedad*.—PARTE II: 5. Significado de la subsidiariedad en las instrucciones europeas: 5.1. *El "equilibrio" de poder*, 5.2. *La subsidiariedad en los textos legales*, 5.3. *La CIG 96 y los informes de la Comisión*: 5.3.1. Las modificaciones planteadas para la CIG-96, 5.3.2. Los esfuerzos por respetar y potenciar la subsidiariedad. Los informes de la Comisión en 1994 y 1995; 6. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Es posible que hoy no sea tan difícil, a diferencia de los siglos XIX y buena parte del XX, recurrir al *principio de subsidiariedad*, toda vez que, de alguna manera, ha sido recogido en un documento del derecho positivo internacional como es el Tratado de Maastricht. Además, desde el punto de vista del Derecho Natural, la experiencia muestra que, a la larga, la naturaleza de las cosas reclama sus derechos. En este último caso, lo peor que puede ocurrir es que se empañe o tergiversarse un principio fundamental del Derecho Natural objetivo y del Derecho Público cristiano como es el *principio de subsidiariedad*.

* Comunicación a las Jornadas "Subsidiariedad: Historia y aplicación", Universidad de Navarra, Pamplona, del 14 a 15 de abril de 1997. El presente texto corrige diferentes aspectos formales de la comunicación original, pero no se ha extendido a lo ocurrido con posterioridad a su redacción (N. de la r.).

Por otra parte, el que dicho *principio de subsidiariedad* sea una de las realidades más enraizadas en la historia de nuestro viejo continente muestra su significación y relevancia.

En su acepción clásica la subsidiariedad expresa un principio constitutivo de la sociedad organizada, autárquica y jerárquica, y un procedimiento adecuado a la naturaleza de las cosas. Ambos aspectos se compendian como expresión de las libertades civiles y políticas.

Como principio básico de la constitución social fundamental de Derecho Natural objetivo, el *principio de subsidiariedad* ha sido recogido por la doctrina social de la Iglesia católica.

Sin embargo, no es necesariamente lo mismo el término que el contenido y práctica de dicho principio. Nuestra pregunta inicial es ésta: la subsidiariedad proclamada hoy en la Unión Europea, ¿es una vuelta al *principio de subsidiariedad* de Derecho Natural objetivo y al Derecho Público de la Iglesia católica? Además del nombre, ¿se mantiene "la cosa"? Porque el *contenido* del *principio de subsidiariedad* es lo esencial y el *vocablo* lo accidental, creemos que sólo este y no aquel ha sido recogido en el Tratado de Maastricht.

La consideración que recibe el *principio de subsidiariedad* en las actuales instituciones comunitarias es muy diferente a la interpretación clásica o tradicional del mismo, así como a su vivencia durante siglos de civilización tradicional y cristiana.

La ambigua redacción y el carácter impreciso de este principio en el tratado de Maastricht ha desencadenado debates que continúan hoy. Para algunos —v. gr., Juan Manuel Rozas Valdés (1)—, la utilización del vocablo *subsidiariedad* en el Tratado no significa que se haya adoptado un principio básico de la doctrina social de la Iglesia Católica, ya que "detrás del nombre no está la cosa" aunque sí tenga algo que ver. Esta es la postura que vamos a desarrollar en esta comunicación.

(1) ROZAS VALDÉS, Juan Manuel, "El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y la doctrina social de la Iglesia", Madrid, Revista *Verbo*, núm. 313-314 (marzo-mayo 1993), págs. 255-281.

Una declaración pública sobre el *principio de subsidiariedad* da carta de ciudadanía al término, indica una dirección de desarrollo ulterior, y ofrece un modelo. En este sentido, la declaración del *principio de subsidiariedad* en la Unión Europea es interesante y, aunque después 1945 muchas veces las declaraciones de derechos han sido un gesto sin proyección efectiva práctica, las instituciones de la Unión Europea se han propuesto desarrollar dicho principio. Sin embargo —repito— una cosa es el término *subsidiariedad* y otra “la cosa” entendida conforme al Derecho Natural objetivo y al Derecho Público cristiano. Hoy el término y la cosa no coinciden.

El regreso al verdadero *principio de subsidiariedad* facilitaría que la verdadera Europa se reencontrase consigo misma. Así, la Libertad teórica y abstracta daría paso a las libertades reales y concretas, y el Derecho Natural objetivo pasaría a desarrollar sus potencialidades (2).

Esta aportación reviste una naturaleza *humanística* (3). Su primera parte recuerda la significación, vivencia y defensa del *principio de subsidiariedad* en Europa durante otros siglos. También advierte lo que dicho principio ha supuesto en nuestra civilización. La segunda parte analiza la naturaleza y actual praxis del *principio de subsidiariedad* recogido en la normativa comunitaria, y si ésta coincide con el *principio de subsidiariedad* tradicional de Derecho Natural objetivo y el Derecho Público cristiano.

PARTE I:

1. Cuerpos intermedios y subsidiariedad

¿En qué consiste el concepto de Derecho natural y cristiano, que llamamos clásico o tradicional, expresado como *principio de subsidiariedad*?

(2) RANDLE, Patricio H., “Tendencias hacia la desconstrucción de la ciudad contemporánea”, Madrid, Revista *Verbo*, núm. 301-302 (enero-feb. 1992), págs. 93-107.

(3) Supone profundizar lo expuesto por GARRALDA ARIZCUN, José Fermín, “Ideas para Europa: Configurar y revitalizar Europa”, Jornadas “Ideas para Europa” del 16-XI-1995, Universidad de Navarra, Servicio de Documentación Europea. De próxima publicación.

El verdadero *principio de subsidiariedad* exige una sociedad organizada en *cuerpos intermedios* sociales autárquicos con sus propias jurisdicciones y competencias específicas, diferentes al poder civil.

La configuración y desarrollo de los *cuerpos intermedios* expresó una concepción orgánica de la sociedad diferente, en cuanto tal, al *organicismo* de raíz hegeliana y totalitaria (4), así como al actual intento neoconstructivista, nominalista y funcional.

Los *cuerpos intermedios* gozan de una naturaleza, dinamismo y derechos propios inalienables, surgen de las entrañas de la misma vida social y, sobre todo, se desarrollan prioritariamente en las instancias inmediatas a la persona y la familia, así como en los acuerdos sociales originados de las actividades humanas. Su actuación se extiende a toda la complejidad social.

El *principio de subsidiariedad* exige a todas las instituciones y jurisdicciones superiores, de carácter social y político el reconocimiento y respeto a la naturaleza, jurisdicción y competencias de los *cuerpos sociales intermedios* inferiores, así como su organización, medios y ulterior desarrollo (5). No en vano las competencias de los cuerpos intermedios, diferentes, anteriores y de alguna manera inferiores a las del poder civil supremo, expresan la realidad social y la rica vida de las comunidades humanas.

El recto orden de las cosas exige que cada cuerpo intermedio *sea reconocido* como parte integrante del bien común, previa

(4) Para Michel Creuzet "Los cuerpos intermedios son los grupos sociales que corresponden a las diversas libertades, autoridades, competencias, y les permite actuar por ser conformes con el orden natural querido por Dios. El orden social debe, por tanto, respetar y favorecer los cuerpos intermedios, sus libertades y sus derechos correspondientes" en CREUZET, Michel, *Los cuerpos intermedios*, Madrid, Ed. Speiro, 1977, 234 págs., pág. 70.

(5) CREUZET, Michel, *op. cit.*; CANTERO NÚÑEZ, Estanislao, *Educación y enseñanza. Estatismo o libertad*, Madrid, Ed. Speiro, 1980, 334 págs.; VV.AA., *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios*, Madrid, Ed. Speiro, 1968, 256 págs.; VV.AA., *El principio de subsidiariedad*, Madrid, Ed. Speiro, 1982, 240 págs.; AYUSO, Miguel, "Ideología y realidad en la construcción de Europa", en *Actas del IIº Congreso de "Cultura Europea"*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 1994, 483 págs., págs. 137-144. Otros trabajos de interés de carácter filosófico y jurídico publicados en la revista *Verbo* y la editorial Speiro pertenecen a Miguel Ayuso, Julián Gil de Sagredo, Enrique Zuleta Puceiro y Rafael Gamba, entre otros.

declaración de sus derechos originarios —y no delegados o concedidos por el Estado—. Implica el respeto más exquisito y leal a las legítimas libertades de las personas y de los cuerpos o instituciones sociales. Estas últimas reflejan una naturaleza múltiple: familiar, educativa, profesional, cultural, recreativa, vecinal, local, regional, etc. Expresan la vida misma. En el ámbito religioso era así —no como regalismo— como se entendía el Patronato Regio concedido por el Papa a los Reyes Católicos.

Para señalar las diferencias respecto al *principio de subsidiariedad* recogido en Maastricht, es importante destacar que, en la doctrina clásica o tradicional, si los cuerpos intermedios carecían de medios para llevar a término su finalidad específica, la institución inmediata superior debía ayudarles de forma desinteresada para que pudiesen cumplir sus objetivos y, sólo en caso de inoperancia, debía sustituirles en la medida de su necesidad. Este respeto y deber de colaboración correspondía al poder político municipal, regional y a la instancia política superior, sea nacional o supranacional, estatal o supraestatal.

Además de respetar el *principio de subsidiariedad*, la jurisdicción civil suprema configura las instituciones sociales como una unidad o sociedad perfecta en base al *principio de totalidad*. Ambos principios configuran el bien común.

La constitución social y política va más allá de la mera delegación, descentralización y autonomía. Si la subsidiariedad se expresa en el *Fuero* y supone derechos *propios*, la descentralización y *autonomía* suponen un derecho *delegado* y una *concesión* del Estado moderno o bien de los organismos delegados del mismo. Por decirlo de manera gráfica, si en el *Fuero* las facultades van de abajo (la sociedad organizada) hacia arriba (el poder civil supremo), en la descentralización la dirección de las facultades es inversa.

Es decir, la subsidiariedad y el *Fuero* hacen referencia a realidades configuradas en base a un *derecho propio e inalienable* y no a una mera *delegación* (y menos del Estado moderno). El *Fuero* tiene una naturaleza preconstitucional, y exige su desarrollo en todos los ámbitos sociales, empezando desde la persona y la familia.

Por otra parte, el *principio de subsidiariedad* no se formuló en sus orígenes para disciplinar u ordenar un reparto de competencias, "ni para ordenar el ejercicio de esas competencias cuando son compartidas por varios de esos organismos". Aunque su formulación pontificia data del siglo xx (Pío XI, en su encíclica *Quadragesimo anno*, núm. 35), su contenido se vivía en los siglos anteriores a las revoluciones liberales, centralistas y uniformadoras. El liberalismo y después los socialismos hicieron necesaria la formulación de la subsidiariedad, efectuada sobre todo por las élites culturales no liberales y, sobre todo, por el Magisterio de la Iglesia Católica.

En relación con el *principio de subsidiariedad* aplicado al Derecho nos remitimos a los modernos trabajos de Michel Creuzet, Juan Vallet de Goytisolo, Estanislao Cantero, Francisco Canals, José M.^a Petit Sullá, Vladimiro Lamsdorff-Galagane y Miguel Ayuso entre otros (6).

2. La vivencia del principio de subsidiariedad

El *principio de subsidiariedad* fue uno de los pilares que conformaron la vida del continente europeo, ajeno a la llamada "modernidad" racionalista, iniciada esta en el conflictivo siglo xvi. Fue uno de los fundamentos de la civilización cristiana del Medioevo y de la sociedad posterior que mantuvo un fundamento católico. Ello fue posible porque la monarquía feudal y la posterior monarquía efectiva (no absoluta sino preeminente y autoritaria frente a la nobleza) carecieron de un *Estado* en el sentido de "unidad de dominación".

(6) Como señala Messner, debe distinguirse la concepción *orgánica* —es la que defendemos— de la *organicista*. Esta última "objetiviza el organismo social o, al menos, lo convierte en un ser respecto al cual los individuos son entendidos como partes exclusivamente", y considera el "todo parcial" social como simple articulación del "todo" social, sobrevalorando así el todo social hasta permitir e incluso conducir al totalitarismo. MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del Derecho natural*, Madrid, Ed. Rialp, 1967, 1575 págs., págs. 192-195.

De referirnos a las culturas de los Reinos hispánicos medievales, el ejemplo de Cataluña reverbera por relativa semejanza en todos los ámbitos territoriales. Varios autores han mostrado el verdadero rostro y configuración de Cataluña, enraizada en la costumbre, en el pactismo tradicional —no voluntarista o roussoniano—, en aquel derecho privado y público imbricado de cotidianidad y libertad civil, en los cuerpos intermedios, en los diferentes tipos de Fueros, en la costumbre de hacer prevalecer lo jurídico sobre lo político, etc... Todo ello expresaba lo que después se llamará *principio de subsidiariedad* (7).

En el ápice o cenit medieval del siglo XIII la variedad y relevancia de los cuerpos intermedios quedó fortalecida por el desarrollo de las ciudades y los grandes ámbitos de comercio a distancia. Las ciudades, además de mejorar su organización territorial, de ser centros de agrupaciones comerciales —guildas y hermandades—, originar capitales a préstamo e inversión, además de convertirse en polos de desarrollo cultural —universidades—, en centros espirituales —cabildos catedralicios, órdenes mendicantes...—, en grandes núcleos de diseño artístico —catedrales y edificios civiles—, en núcleos de activa vida laboral —gremios artesanales y cofradías—..., las ciudades —decimos— dieron origen y pujanza a una multitud de cuerpos intermedios sociales.

Puede decirse que las ciudades y municipios de la sociedades medievales —como en su día el municipio romano— ampliaron y fortalecieron las libertades civiles que después se formularon en el *principio de subsidiariedad*. Incluso, de alguna manera, las primeras Cortes y Parlamentos del siglo XIII proyectaron políticamente de alguna manera dicho principio. Sabemos que

(7) VALLET DE GOYTISOLO, Juan Berchmans, *Reflexiones sobre Cataluña. Religión, interacción y dialéctica en su historia y en su derecho*, Barcelona, Fundación Caja Barcelona, 1989, 321 págs. Desde una perspectiva menos jurídica y más propia de la historia de las mentalidades, de la filosofía y la teología en la Cataluña histórica, puede utilizarse: CANALS VIDAL, Francisco, *La tradición catalana en el siglo XVIII. Ante el absolutismo y la ilustración*, Madrid, Ed. Fundación Elías de Tejada, 1995, 277 págs. Por su parte, el historiador ilustrado Antonio de Capmany (1742-1813) estudió, en sus *Memorias históricas* (1779), cómo era la sociedad en Cataluña y Barcelona anterior a la revolución liberal.

los monarcas se apoyaron en las libertades cívicas expresadas en las ciudades para contrarrestar el empuje de la nobleza turbulenta en la crisis bajomedieval expresada, por ejemplo, en las Coplas *manriqueñas*.

El *principio de subsidiariedad* también tuvo su expresión en los siglos posteriores, estando vigente la citada de monarquía autoritaria, efectiva o preeminencial, que *no absoluta*. En realidad, la monarquía *absoluta* en Europa surgió y se mantuvo de una forma antitradicional, y fue más una praxis, justificada por algunos teóricos (Bodino, Jacobo I, Bossuet...), que un soporte legal. Si en la práctica los monarcas absolutos fueron acaparando cada vez más poder al identificarse con un Estado creciente, en sí mismo su poder absoluto significaba más "poder absuelto" y no sometido a jurisdicción humana, que poder limitado y/o arbitrario.

La monarquía feudal del Medievo, y sobre todo las monarquías moderadas o efectivas de la Edad Moderna (v. gr., España en los siglos XVI y XVII), estaba:

"(...) muy teñida de corporativismo, que permitía al mismo tiempo la unidad de gobierno y el respeto a las libertades, más de las estamentales que de las individuales, pero también de éstas. Aunque, hay que señalarlo, el hombre del Antiguo Régimen era muy poco individualista. Vivía inmerso e integrado —gozosamente integrado, podríamos decir— en una serie de ámbitos que se entrelazaban y que tenía la gran virtud de no desgarrarle sino que le protegían" (8).

Son estas palabras de un pensador refrendadas por las conclusiones obtenidas desde el conocimiento histórico.

3. La quiebra de las aplicaciones

La vivencia y vertebración social de los cuerpos intermedios hizo que los monarcas *absolutos* —nada tradicionales, por cierto— de hecho se viesen obligados a respetarlos al menos par-

(8) FERNÁNDEZ DE LA CIGÜÑA, Francisco; CANTERO NÚÑEZ, Estanislao, *Antorcha de Capmany (1742-1813). Pensamiento, obra histórica, política y jurídica*, Madrid, Ed. Fundación Francisco Elías de Tejada, 1993, 446 págs., pág. 40. Este mismo sentido tienen las explicaciones de Federico D. WILHELMSEN, *El problema de occidente y los cristianos*, Sevilla, ECESA, 1964, 228 págs.

cialmente. Aunque en los países católicos los gobernantes no se plantearon ideológicamente instituir el poder regio y del Estado en *todas* los ámbitos de la vida comunitaria, en la práctica el despotismo ilustrado posterior tendió a ello.

Paulatinamente, el poder civil supremo —el Estado *absoluto*, más el de origen protestante que el posterior absolutismo "católico"— fue relegando la defensa social de los "pequeños" frente a los "grandes", así como relegando la ayuda, estímulo, orientación e integración de los cuerpos sociales autárquicos. Cada vez con más habilidad, el Estado o monarquía *absoluta* en la clave del despotismo ilustrado, comenzó a absorber de *facto* y con una finalidad utilitaria y a su modo educadora, las funciones que correspondían a las comunidades sociales. Estamos en la segunda mitad del siglo XVIII, que anunciaba el liberalismo. Los ejemplos, referidos a buena parte de los aspectos de la vida, serían innumerables.

La supresión de *iure* de los cuerpos intermedios será uno de los frutos de la Revolución liberal, anunciado con éxito por el despotismo ilustrado ministerial, su predecesor. Desde mediados del siglo XVIII, y según los países, el Estado irá sucesivamente a la conquista y remodelación de la sociedad.

La Revolución francesa supuso un ataque frontal al *principio de subsidiariedad*. Los ejemplos serían numerosos. Tomamos uno de ellos, extendido también al caso español. Se trata de la ley Chapelier del 14-VI-1791, que prohibía definitivamente las asociaciones obreras y las "coaliciones" laborales. Esta ley suponía una defensa de las bases de la Constitución francesa de 1791 (véanse arts. 1 y 4). La supresión de la Iglesia y la nobleza como estamentos fue seguida del ataque a las corporaciones laborales, gremios, guildas, hermandades, etc. Lo mismo ocurrió en España, cuando las Cortes de Cádiz anularon la realidad sociolaboral existente y generalizada de los *gremios*, en los que la jurisdicción gremial radicaba en manos de los propios agremiados con el *visto bueno* de sus ayuntamientos (9).

(9) FERNÁNDEZ DE LA CIGÜÑA, Francisco, *op. cit.*, nota 8, págs. 41 y 49. No cabe duda que la labor de Capmany como historiador ha sido reconocida por los especialistas en la materia, por ejemplo Pierre Villar. El Capmany liberal mostró una fuerte añoranza por los gremios que defendió, con un entusiasmo muy propio de él, en las Cortes de 1812.

La oposición del socialismo teórico a la subsidiariedad fue tan radical o más que la del liberalismo, debido a su naturaleza y caracteres propios de orientación materialista y totalitaria.

4. La defensa del principio de subsidiariedad

4.1. *Las dificultades*

Durante el siglo xix y buena parte del xx, las ideologías racionalistas dominantes —liberalismos y socialismos— hicieron muy difícil el mantenimiento teórico y sobre todo práctico del *principio de subsidiariedad*. El individualismo burgués y los socialismos más o menos proletarios se enfrentaron, muchas veces demagógicamente, a las sociedades tradicionales y cristianas. Como el *principio de subsidiariedad* no estaba “bien visto” entre dichas élites e ideologías, partidos y sindicatos revolucionarios dominantes, dicho principio carecía lógicamente de *carta de ciudadanía*.

Por diversas razones la aplicación del *principio de subsidiariedad* era rechazada. En primer lugar, y ante el empuje del individualismo y el estatismo, la *realidad* de los cuerpos intermedios existentes y la pluralidad institucional y social molestaban mucho más al Estado moderno que las ideas y la formulación teórica de un principio sociopolítico como era la subsidiariedad. En segundo lugar, porque la subsidiariedad negaba el carácter absoluto y *monista* de cualquier poder, Estado o clase, voluntad, tendencia o partido. Tercero, porque la subsidiariedad consideraba al hombre sociable por naturaleza, sin subordinarlo absolutamente a la clase, sociedad o voluntad mayoritaria. Afirmaba también que las comunidades se configuraban desde abajo (la base social, esto es, la persona y la familia como núcleo fundamental) hacia arriba hasta llegar al poder civil supremo. Y, en quinto lugar, la subsidiariedad defendía las libertades del hombre concreto para realizar sus propias obras y originar sus propias creaciones a beneficio propio, de la comunidad inmediata en la que vivía inserto y, en consecuencia, del bien común y el todo social.

4.2. El Magisterio de la Iglesia

A medida que transcurrían los siglos XIX y XX el Derecho Natural objetivo y el orden social cristiano fueron vulnerados y desplazados ante el avance del individualismo, el socialismo, el estatismo y la secularización. La persona concreta quedaba paulatinamente asfixiada, y la sociedad desvertebrada. Ello hizo que la Iglesia Católica se sintiese obligada a recordar y enseñar los principios sociopolíticos de Derecho Natural y Cristiano. En cada época el énfasis del Magisterio eclesiástico ha sido algo diferente conforme a la variedad de circunstancias, por lo mismo que no es lo mismo el liberalismo individualista que los totalitarismos nacionalistas o proletarios posteriores. Sin embargo, en este caso, la subsidiariedad fue una respuesta personalista a todas estas ideologías y modas.

Por ejemplo, León XIII en su *Rerum novarum* (1891) afirmaba la subsidiariedad al señalar que:

“El siglo pasado destruyó, sin sustituirlas por ninguna cosa, las corporaciones profesionales, que eran para los operarios una protección, los principios y el sentimiento religioso desaparecieron de las leyes y de las instituciones públicas, y así, poco a poco, los trabajadores, aislados y sin defensa, se vieron, al transcurrir el tiempo, entregados a merced de señores inhumanos y a la codicia de una competencia desenfrenada” (“La condición de los obreros”) (10).

(10) El Magisterio Pontificio insiste en el principio de subsidiariedad aplicado a todos los ámbitos sociales y políticos. Así ocurre en las encíclicas *Divini illius Magistri* y *Quadragesimo anno* de Pío XI, *La elevatezza* de Pío XII, *Mater et Magistra* y *Pacem in terris* de Juan XXIII, *Populorum progressio* de Pablo VI, *Centesimus annus* y *Sollicitudo rei socialis* de Juan Pablo II, entre otras. También figura este principio en el *Catecismo de la Iglesia católica* (1992).

Por ejemplo, *vid.* PÉREZ ARGOS, Baltasar, “Los cuatro pilares fundamentales del orden social y económico, según la doctrina social de la Iglesia”, Madrid, *Verbo*, núm. 293-294 (marzo-abril 1991), págs. 315-382.

4.3. *La reacción social y Donoso Cortés*

Anteriormente al propio Magisterio de la Iglesia, un amplio sector social reaccionó contra la supresión de los cuerpos intermedios y la pérdida de lo que luego significará el *principio de subsidiariedad*.

Hubo numerosos sectores en Europa (desde pueblo hasta élites, desde los tradicionalistas —políticos *antiabsolutistas* en España— como el pensador pionero catalán Vicente Pou, hasta el más amplio catolicismo social en Europa en el que los tradicionalistas se insertaban) opuestos al individualismo, a la desvertebración social y al centralismo, y más tarde al totalitarismo, es decir, en ambos casos a la desaparición del *principio de subsidiariedad* y de la verdadera naturaleza de las libertades civiles y políticas, ya sea como principio parcial o generalmente admitido, ya como argumentación política, práctica social y política cotidiana.

El *principio de subsidiariedad* lo defendió el complejo y vasto *movimiento social católico* en Europa occidental. Lo hizo frente a los excesos del poder económico que oprimían a los sectores laborales, frente al individualismo y la secularización sociopolítica del liberalismo (radical o moderado, incluido el mal llamado catolicismo-liberal), y después también frente al socialismo. Entre muchos publicistas, organizadores y políticos podemos citar a Ketteler en Alemania, a Albert De Mun y el marqués La Tour du Pin en Francia, a Aparisi Guijarro y Vázquez de Mella en España, a Toniolo en Italia y un largo etcétera (11). Otros fueron empresarios, profesores preocupados por la cuestión social, fundadores y militantes de sindicatos católicos, etc.

(11) GARRALDA ARIZCUN, José Fermín, "La recepción de la *Rerum Novarum* en Europa y España", págs. 887-902, en el estudio monográfico titulado *Cuestión social y doctrina católica*, Madrid, Rev. *Verbo*, Ed. Speiro, núm. 297-298 (agosto-octubre 1991), págs. 861-1155. Diferentes especialistas analizan los diversos aspectos históricos, filosóficos y teológicos de la cuestión en VVAA., *Un siglo de catolicismo social en Europa (1891-1991)*, Pamplona, EUNSA, 1993, 268 págs. Coloquio internacional en la Universidad de Navarra.

Los movimientos de oposición al liberalismo mantenían que uno de los fundamentos del nuevo absolutismo propio de la falsa concepción de la Libertad, era la destrucción del régimen corporativo, de la organización social, de las diferencias humanas y grupales y de la jerarquía natural. Según ellos, el citado régimen corporativo se fundaba en el *principio de subsidiariedad*, en los derechos de cada persona a desarrollar su sociabilidad y sus legítimas libertades, en los diferentes derechos adquiridos, en la autarquía de las comunidades que origina la actividad humana, y en la necesaria limitación al poder político sea del Estado, sea de las oligarquías sociopolíticas, o bien de los oligopolios económicos.

Tomamos como ejemplo, en plena consolidación del liberalismo doctrinario, a JUAN DONOSO CORTÉS. Este fue uno de los pensadores caracterizados como pioneros en la defensa los cuerpos intermedios, aunque se advierta en su exposición insuficiencias en relación con la cuestión social, todavía poco plantada en España. Para él, los cuerpos intermedios quedaban vulnerados tanto por el liberalismo individualista como por el socialismo negador la pluralidad social (12). Por ejemplo, así lo defenderá en 1852 ante el director de la *Revue des Deux Mondes* (13).

(12) DONOSO CORTÉS, Juan, *Ensayo sobre el catolicismo...*, op. cit., págs. 640 y sigs., y 667.

(13) "La Monarquía absoluta tuvo de bueno que conservó la unidad y la perpetuidad del Poder, tuvo de malo que suprimió o despreció las resistencias y las jerarquías, y con esto la ley de Dios fué violada. Un Poder sin límites es un Poder esencialmente anticristiano y un ultraje a un tiempo mismo contra la majestad de Dios y contra la dignidad del hombre. Un Poder sin límites no puede ser nunca ni un ministerio ni un servicio, y el Poder político, bajo el imperio de la civilización cristiana, no es otra cosa. Un Poder sin límites es, por otro lado, una idolatría (...)"

Y refiriéndose al liberalismo continúa: "Por último, el parlamentarismo, que niega la Monarquía cristiana en todas las condiciones de su unidad, la niega también en su *variedad* y en todas sus condiciones por la supresión de las jerarquías sociales. Esta supresión, en primer lugar, es un hecho; allí donde el parlamentarismo prevalece, luego al punto van desapareciendo todas las corporaciones y todas las jerarquías, sin dejar de sí ni rastro ni memoria (...)"

DONOSO CORTÉS, Juan, *Obras completas*, Madrid, BAC, 1970, 2. vols. v. II: 1018 págs., págs. 769-770. Juan Vázquez de Mella anunciará y denunciará en el Parlamento el 27 de febrero de 1908: "Nosotros queremos cercar el Estado de corporaciones y de clases organizadas, y vosotros las habéis destruido. Es necesario cercenar, reducir, disminuir el Estado y aumentar las sociedades y aumentar las corporaciones, porque este Estado vive de toda la sangre y de todas las atribuciones que ha sustraído al cuerpo social".

Cuando Donoso defiende los organismos, cuerpos o instituciones sociales intermedias, lo hace en base al principio de variedad y libertad, es decir, en la subsidiariedad, que él completaba a su vez con el principio de solidaridad, o bien de totalidad. Al considerar que la ley de la solidaridad propia de las asociaciones humanas le parecía inexorable, nos remite al derecho natural. Y añade:

“Y, sin embargo, siendo (el hombre) responsable por tantos conceptos, conserva íntegra, intacta su responsabilidad personal, que ninguna otra disminuye, que ninguna otra restringe, que ninguna otra absorbe”.

En su sociología, como en la de otros pensadores tradicionalistas, Donoso vincula los principios de libertad y solidaridad, por lo mismo que en política aúna —no opone— libertad y autoridad.

En realidad, el *principio de subsidiariedad* —término por entonces todavía no utilizado— parecía ser una necesidad para remediar los males inherentes al individualismo liberal, la masificación, y el dirigismo racionalistas. También lo era para evitar el aumento *in crescendo* del poder civil y político, efectuado a costa de la personalidad y autarquía de los cuerpos intermedios sociales.

4.4. *La actual necesidad del principio de subsidiariedad*

A la problemática herencia que hoy hemos recibido se le suman diversos peligros. Por una parte, el paulatino aumento del poder estatal ha culminado con el estatismo liberal y los diversos totalitarismos nacionalistas o proletarios del siglo xx. Afortunadamente, dichos totalitarismos parecen estar hoy en retroceso, aunque perviven viejos moldes de apariencia moderada: el poder del Estado moderno plasmado en el imperio de la ley, la amplitud de la burocracia dependiente del poder civil, la excesiva regulación normativa, la elevada carga fiscal, la conversión del Estado o la administración pública en la primera instancia del planteamiento y solución de los problemas, la sustitución de la iniciativa social por la pública, la conversión de la iniciativa social en subsidiaria de la administración pública en vez de realizarse al revés —tal en el ámbito de la educación—, etc.

A esta herencia se le suma una excesiva y no digerida tecnificación, la acumulación de macroorganismos, el poder anónimo de los diferentes ámbitos políticos y administrativos, el creciente gasto público, una excesiva concentración empresarial y financiera, los modernos medios informáticos aplicados al control social, el control de las nuevas tecnologías de la información, las oligarquías y la plutocracia. También es preciso evitar que algunos considerados nominalmente cuerpos intermedios —*Lobby*— se extralimiten, que absorban la vida social y política, y que sean más fuertes que el poder político supremo.

Hoy el principio de totalidad se ha extendido con exceso —por lo que ha sido distorsionado— en detrimento y olvido de la personalidad y las libertades concretas tanto de las comunidades humanas reducidas como, sobre todo, de las personas. Es el estatismo. Pero también asombra que algunos poderes sociales lleguen a controlar el Estado, máxime si lo hacen desde la sombra permitiendo una apariencia de participación ciudadana. En realidad, los principios de pluralidad y totalidad son las dos caras de una misma moneda, no ya monedas diferentes con las que se pueda jugar variando simplemente la *dosis*.

Por todo ello es necesario incidir en el *principio de subsidiariedad*, que supone la pluralidad social de instituciones y la pluralidad jurídica de leyes reguladoras. Es preciso compaginar los *principios de pluralidad y de totalidad* y descubrir su verdadera naturaleza.

No es una esperanza para la verdadera subsidiariedad el modelo propuesto por el inglés Tony Blair y el alemán Gerhard Schröder en junio de 1999, en el sentido de una economía mixta que olvide el "paternalismo estatal", y opte por la liberalización del mercado de trabajo, una rebaja en los impuestos de las empresas, y el recorte del gasto público.

En su manifiesto ambos políticos decían: "El Estado debe dirigir, no remar; no controlar, sino estimular". Los citados términos *dirigir* y *estimular* necesitan una mayor clarificación. En ello, y sin duda, la subsidiariedad tiene sus exigencias. En realidad dichas ideas suponen únicamente un giro —por otra parte sugerente— de la socialdemocracia europea hacia el neocapitalismo

liberal, una vez que, según el ministro británico Blair, "las recetas de la vieja izquierda han quedado obsoletas y el constante aumento del gasto público no es la solución para los problemas de desigualdad social que siguen existiendo" (26-VI-1999).

Este giro a la iniciativa social y a la aparente disminución del Estado no significa *subsidiariedad*, aunque refleje alguno de los derechos que esta reclama. Mucho tienen que cambiar todavía las cosas. La verdadera subsidiariedad supondría algo que los Estados, y sobre todo las ideologías liberales y socialistas, no están dispuestas a conceder: la desaparición de la forma del Estado moderno, el aumento y el predominio real de la actividad originada por la sociedad en relación con la generada por el poder o administración civil (siguiendo el principio de que lo que pueda hacer aquella no lo haga este), y la ordenación y coordinación de jurisdicciones entre la sociedad y el poder cívico.

El principio de *subsidiariedad* hoy retomaríamos entre nosotros las mejores tradiciones de España e importantes elementos civilizadores de la vieja Europa. Debería aplicarse a una *pluralidad interrelacionada* de ámbitos como el familiar, social, económico, cultural y educativo, jurídico, político, y a una multiplicidad y pluralidad de instituciones profesionales, territoriales, etc.

Afirmar los *cuerpos intermedios* sería reconocer que buena parte de la realidad social humana es inmediatamente independiente del poder o administración civil, que no toda actividad social debe quedar regulada por y desde la administración pública, y que no todo aspecto social es política en sentido estricto, por lo mismo que la política no debe abarcar todo. No nos referimos a la política de Aristóteles, sino a propia de los racionalismos tan extendidos desde el falso iluminismo del siglo XVIII y una falsa "modernidad".

Por lo que respecta a las instituciones educativas, una de las habituales extralimitaciones del poder político en todos los ámbitos consiste hoy en vincular el poder político a la cultura y educación, ignorando que si el poder político corresponde al Estado, lo segundo es primordialmente facultad de la sociedad (14).

(14) *Vid. nota 5: CANTERO, op. cit., págs. 181 y sigs.*

Si miramos al futuro, ¿cómo podríamos resolver esa asignatura pendiente que es el *principio de subsidiariedad*? La primera reflexión del profesor Wilhelmsen sobre este principio incide en la *familia*:

“Volviendo a la familia, podemos aplicar el principio de subsidiariedad de esta manera: Todo lo que pertenece por naturaleza a la familia lo debe ejecutar la familia. Todo lo que no puede hacer la familia por sí misma —o por alguna incapacidad o por naturaleza— lo deben asumir las sociedades superiores a ella. Esta es una aplicación del principio. La segunda puede formularse de esta manera: lo que pertenece a un bien común que absorbe el de la familia, mientras que lo trasciende a la vez, debe pertenecer a unos organismos dentro de los cuales la familia encuentra una representación política” (15).

Las *instituciones* en las que la familia interviene directamente son numerosas; no es preciso hacer ahora un elenco de ellas. Por extensión, el *principio de subsidiariedad* se aplica a la relación que existe entre cualquier institución, incluido el municipio y la Región, con su inmediata superior.

Así, la independencia de la *Región* es parcial y no total, y significa más bien *autarquía* o autogobierno, enmarcado este en una comunidad más amplia constituida por muchos factores a lo largo del tiempo, esto es, en la historia. Además, las facultades de la Región surgen de abajo hacia arriba.

Se origina así, en el ámbito Regional, un *federalismo tradicional*, muy diferente al *federalismo de inspiración racionalista*. En efecto, no hay semejanza entre una *jurisdicción propia* inserta en un *complejo jurisdiccional* dirigido y coronado por —pongamos el caso— una familia real de una parte, y la soberanía que implica el Estado moderno —federado o no— de otra. Tampoco hay semejanza entre el Fuero (realidad jurídica, autarquía o derecho propio) y el Estatuto (realidad política, delegación del Estado,

(15) WILHELMSSEN, *op. cit.*, pág. 181. Véase también CANTERO, *op. cit.*, pág. 9. Por otra parte, “más que derecho a enseñar, de lo que hay que hablar es de la misión del Estado en este campo” de la educación (pág. 45). Sobre los cuerpos intermedios, *vid.* págs. 52-57, 87-113, 303-308. La conclusión de este autor es: “la restauración de los cuerpos intermedios, garantía de las libertades”.

descentralización pero con la creación de nuevos centros delegados). En este sentido recordamos las siguientes palabras de Alvaro d'Ors: "la perfección del derecho no está en la unidad, sino en la más flexible acomodación a la razón específica de cada función, de las conveniencias sociales, de las particularidades locales, etc." (16).

Reconocer, retomar, y revitalizar el *principio de subsidiariedad* supone hoy *abandonar la forma política del Estado moderno*, nacido en el siglo XVI y potenciado por los diferentes estatismos hasta extremos que se muestran prácticamente insostenibles (17). También supone relegar toda tentación de reproducir dicho Estado en instituciones supraestatales, europeas o no.

En realidad no es suficiente recuperar o retomar algunas de las características del *principio de subsidiariedad*. Es necesario *reconocer su naturaleza y proyección* con amplitud y radicalidad, sin medianías, y con la máxima honradez social, jurídica y política. En efecto, el verdadero *principio de subsidiariedad* es *una parte de un todo*. Desligado de otros principios fundamentales se vuelve ineficaz e incluso contraproducente, porque puede ser manipulado e interpretado como tendencia disgregadora. O bien engañar con la apariencia.

PARTE II

5. Significado de la subsidiariedad en las instituciones europeas

5.1. El "equilibrio" de poder

Reiteramos nuestro interrogante. El principio de subsidiariedad del Tratado de Maastricht, ¿es una continuación del principio clásico, tradicional y católico, de subsidiariedad. Según nuestro

(16) D'Ors, Álvaro, *Papeles del oficio universitario*, Madrid, Ed. Rialp, 1961, 356 págs. sobre el "Regionalismo funcional", pág. 338.

(17) AYUSO TORRES, Miguel, *¿Después del Leviathan? Sobre el Estado y su signo*, Madrid, Ed. Speiro, 1996.

criterio, hoy día la subsidiariedad de la Unión Europea no expresa el principio clásico y católico de subsidiariedad, aunque en aquella existan algunos elementos de esta última.

Debido a la imprecisión, ambigüedad y complejidad del *principio de subsidiariedad* en los textos del Tratado de Maastricht, fruto al parecer del compromiso entre Reino Unido, Alemania y la Comisión, continúan hoy las discrepancias de los especialistas sobre el verdadero sentido de dicho principio positivo. Muchos consideran que el nuevo precepto era innecesario, ambiguo, e incluso contrario a la coherencia del derecho comunitario.

También discrepan entre sí diferentes políticos de diversas tendencias europeas (v. gr. en la preparación de la CIG 96). Se trata de las doctrinas democristiana y socialista, del posicionamiento de los conservadores británicos, y de los partidarios de la doctrina de los Länder alemanes (18).

Es interesante el informe provisional que Giscard D'Estaing, en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales, presentó al Parlamento Europeo el 4-VII-1990, favorable a la *subsidiariedad* y a una *Europa federal* (19). Giscard concebía la subsidiariedad en función del criterio de eficacia y del criterio transnacional de las funciones, de la independencia y libertad de los Estados miembros, de la transparencia en el reparto de competencias, del desarrollo dinámico de la integración federal lejos de la centralización. La proyección de dicho principio implicaría una enumeración de competencias que repartir hasta llegar a un *equilibrio* entre las competencias de la Unión y las de los Estados miembros.

(18) CLOSA MONTERO, Carlos, *Sistema político de la Unión Europea*, Madrid, Ed. Complutense, 1997, 205 págs., págs. 25-26. Sobre subsidiariedad, *vid.* págs. 23-29.

(19) Comunidades Europeas. Parlamento Europeo. Documentos de Sesión. Serie A Doc. A3-163/90 (22-VI-1990), Serie A Doc. A3-163/90/Parte B (4-VII-1990), Doc. A3-0267/1990 (31-X-1990), Doc. A3-0267/90/Anexo (9-X-1990). Véase también, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, (17-IX-1990), Resolución sobre el principio de subsidiariedad del jueves 12-7-1990, núm. C 231/163-165, (24-XII-1990); miércoles 21-XI-1990, núm. C 324/167-168, (24-XII-1990). Resolución sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, miércoles 18-XI-1992, núm. C 337/116-117 (21-XII-1992).

Aunque después efectuemos una crítica a este planteamiento, advirtamos que para Giscard la subsidiariedad es simplemente el recurso que permitirá alcanzar un *sistema de poderes y contrapoderes* con los que garantizar el *reparto de competencias* entre la Unión y los Estados, y de esta manera lograr el ansiado *equilibrio de poderes*, diríamos que aparentemente inspirados en la división de poderes de Montesquieu. El verdadero objetivo de esta concepción de la subsidiariedad sería la *eficacia en la gestión del poder*. Así, la distinción, efectuada por Giscard, entre subsidiariedad vertical y horizontal, quedaría en un plano anecdótico.

Aunque la opinión de Giscard sea significativa al haber sido adoptada por las Instituciones comunitarias, los estudiosos continúan sus discusiones e investigaciones.

5.2. *La subsidiariedad en los textos legales*

En el lenguaje comunitario, el concepto moderno de subsidiariedad nace en el Informe de la Comisión sobre la Unión Europea de 1975. No obstante, el Tratado de Maastrique (TUE o Tratado de Maastricht de 1993) (20) es el principal texto que expresa la subsidiariedad en dicha Unión Europea (21).

(20) No vamos a reproducir los textos de Tratado de Maastrique (Maastricht, 7 febrero 1992) relativos al *principio de subsidiariedad*. Basta señalar los considerandos del Preámbulo del Tratado; el Título I relativo a las Disposiciones comunes Art. A; el Tit. I, Art. B. segundo párrafo; y el Art. 3 B de los Principios del Texto del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea,

BERMEJO GARCÍA, Romualdo, *Textos de Derecho Internacional Público y Tratado de la Unión Europea*, Pamplona, EUNSA, 2.ª ed., 1996, 768 págs., págs. 472-496.

Sobre la interpretación de la subsidiariedad existe una abundante bibliografía: J. Barnés Vázquez, A. Boixareu Carrera, A. Carro Martínez, etc. Véase LÓPEZ-CHAVES Y CASTRO, Ignacio, "El principio de subsidiariedad. La Unión Europea y la Administración Única", en *Ideas para Europa*, Universidad de Navarra, 1995.

(21) A mi parecer no pueden señalarse como antecedentes los artículos 4 y 235 del tratado de la Comunidad Europea, ni el artículo 203 del tratado del Euratom, ni el artículo 94 del Tratado del Carbón y Acero, porque en dichos artículos no se menciona expresamente la subsidiariedad, aunque haya elementos que encajen con el actual principio comunitario. No lo considera así Giscard d'Estaing, fols. 3 y 4 del informe inserto en nota 19, ni la comunicación de la Comisión Europea referida en la nota 22.

Debido a las discusiones entre los autores con ocasión de la interpretación de la subsidiariedad en dicho Tratado, vamos a destacar la *comunicación aclaratoria que la Comisión presentó al Consejo y Parlamento Europeo (22)*.

La Comisión entiende por subsidiariedad lo siguiente:

“Que un Estado o una Federación de Estados disponga, en aras del interés común, únicamente de las competencias que las personas, familias, empresas y colectividades locales o regionales no pueden asumir aisladamente. Este principio de sentido común debe garantizar que se *limiten las acciones de los niveles más altos de la clase política* y se tomen las decisiones lo más cerca posible de los ciudadanos”.

Existen algunas interesantes similitudes entre este concepto de subsidiariedad —de formulación incompleta— y el tradicional. En efecto —y según la Unión Europea— la competencia de los Estados sería la regla y la excepción sería la competencia comunitaria.

En segundo lugar, y en relación al *criterio de intensidad*, cuando actúan las instituciones comunitarias “las modalidades de la intervención no resultan excesivas con relación al objetivo perseguido”. Se trata del llamado *principio de proporcionalidad*, por el cual “si una acción resulta necesaria para alcanzar los objetivos del tratado, no debe ser desproporcionada”.

Por último, la subsidiariedad en la Unión Europea exige un examen caso por caso, supone una falta de uniformidad favorecida por un notable grado de imprecisión, y prefiere las directivas generales a las reglamentaciones.

Todo esto parece satisfactorio. Sin embargo, más que los criterios generales lo importante son las definiciones y los aspectos concretos. Así, la citada Comisión interpreta la subsidiariedad del Tratado de Maastricht (art. 3b) en este sentido:

“En el primer párrafo se establece que el Tratado atribuye las competencias y que, respetando los límites de las mismas, la Comunidad tiene la obligación de lograr los objetivos que dicho Tratado le asigna.

(22) *Boletín de las Comunidades Europeas. Comisión*, núm. 10 (1992), págs. 118-128.

En el segundo párrafo se abordan los ámbitos en los que la Comunidad no tiene competencia exclusiva y se da respuesta a la cuestión de saber si la Comunidad ha de actuar en un caso concreto. Según esta disposición, la Comunidad debe intervenir sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. Hay que ver, por tanto, si los Estados miembros disponen de otros medios tales como, por ejemplo, un texto legal, instrucciones administrativas o un código de conducta que permitan alcanzar los objetivos de manera suficiente. Se trata de la prueba de la «eficacia comparativa» entre la acción comunitaria y la de los Estados miembros”.

(...) “En concreto, la subsidiariedad significa que, a la hora de aplicar una competencia, si la Comunidad puede elegir entre varios modos de acción, debe escoger, a eficacia igual, aquel que deje más libertad a los Estados miembros, a los particulares y a las empresas”.

“Pero el principio de subsidiariedad, como criterio de intensidad, va más allá de esta línea directriz; supone, además, que si una acción vinculante resulta indispensable, su contenido no debe dar pie a un exceso de reglamentación”.

En efecto:

“El principio de subsidiariedad implica que la Unión interviene sólo en la medida en que los objetivos de la 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” (23).

El análisis efectuado en 1993 —el año anterior al citado texto— por Juan Manuel Rozas Valdés (24), sobre la significación del *principio de subsidiariedad* en el Tratado de Maastricht, es muy útil para valorar la anterior interpretación. También lo son las propuestas de los Estados miembros en la Conferencia Intergubernamental de 1996.

Según dicho autor, el cada vez más frecuente empleo de la voz *subsidiariedad* no implica que dicho principio en el Tratado

(23) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, jueves 10-febrero-1994, núm. C 61/155-159 (28-II-1994), pág. 159, art. 10.

(24) *Ibid.* nota 1: art. cit.

de Maastricht se encuentre definido o bien que sea claro e inequívoco. Por el contrario, Rozas Valdés concluye que:

“(…) la mayoría de los comentarios académicos son hasta la fecha desfavorables al nuevo precepto, por considerarlo innecesario, ambiguo, o incluso contrario a la coherencia del derecho comunitario y por tanto perturbador” (escribe en 1993).

Resumimos algunos criterios de Rozas Valdés, según el cual el *principio de subsidiariedad* de la Unión Europea no es fiel al concepto clásico de la subsidiariedad, además supone una “desnaturalización administrativista” del verdadero principio:

- 1.º “(…) no se trata aquí (nota: la subsidiariedad en Maastricht) de garantizar en su conjunto la legítima espontaneidad de los cuerpos intermedios, y de los propios individuos, frente a la intervención de los organismos públicos, sino de dar prioridad, en la medida de lo posible, a la intervención de aquellos organismos públicos que estén más próximos a los ciudadanos, y en concreto a la intervención de los Estados miembros” (25).
- 2.º Según el principio clásico de subsidiariedad, esta no es aplicable —aunque lo parezca formalmente— a la política exterior y la seguridad común, pues ambos aspectos son un ejemplo paradigmático de *competencia exclusiva, por pertenecer a la esencia de la unidad política*. En consecuencia: “A qué instancia corresponde el poder político, a los Estados aisladamente o a nuevas formas de unidad política, como eventualmente la Unión Europea, no es cuestión que pueda resolverse por el principio de subsidiariedad”. Lo mismo puede decirse, con algunos matices, de los ámbitos de la justicia y asuntos de interior (26).

(25) No en vano los británicos han preferido hablar de “proximidad” en vez de “subsidiariedad”. “Sobre esta trascendente cuestión, sobre las limitaciones que, según la naturaleza de las cosas, representan los cuerpos intermedios para la acción de los organismos públicos, nada dice el tratado de Maastricht”. Es decir, la subsidiariedad “(…) sólo tiene virtualidad (...) en cuanto a la opción entre la Unión (o Comunidad) y los Estados, pero no en favor de los organismos inferiores”. Se limita al nivel de las Administraciones centrales de los Estados. Así, este principio es únicamente “regulador de la actividad administrativa en sí misma, en cuya virtud, en la medida de lo posible, se da prioridad a los Estados miembros sobre la Unión”. *Vid.* nota 1, art. cit., págs. 266, 268-269.

(26) *Vid.* nota 1, art. cit., pág. 271.

- 3.º El artículo 3b que define el principio de subsidiariedad "encierra una tensión permanente (¿contradicción insalvable?) entre la eficacia tecnocrática, que puede reclamar sistemáticamente la acción de la Comunidad, y la exigencia de una dimensión supranacional para justificar dicha acción. Es por ello un principio equívoco". De hecho "no garantiza que la Unión Europea deba limitar su actividad administrativa a fomentar, estimular, suplir y completar la acción de los individuos y de los cuerpos sociales intermedios" (27).

5.3. La CIG 96 y los Informes de la Comisión

5.3.1. Las modificaciones planteadas para la CIG 96

Tres años después del Tratado de Maastricht, los Estados miembros se plantearon estudiar modificaciones parciales en la Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96) relativas al principio de subsidiariedad (28). La necesidad de reforzar en la CIG 96 la recta aplicación práctica de dicho principio se había fraguado en la Declaración interinstitucional sobre la democracia, la transparencia y la subsidiariedad fechada el 25-X-1993, y en el Grupo de Reflexión de diciembre de 1995.

En la CIG 96 siete de los quince Estados miembros redactaron sus propuestas para modificar o precisar el principio de subsidiariedad: Alemania (propuso una defensa y ampliación de la subsidiariedad), Dinamarca (optó por una mayor definición), Austria y Países Bajos (plantearon la defensa del principio), y España, Italia y Suecia (defendieron el mantenimiento de las fórmulas existentes acordadas en Maastricht).

Los países que más apoyaron la subsidiariedad en la CIG 96 —Alemania, Dinamarca, y Países Bajos— solicitaron su cabal desarrollo e incluso la elaboración de una lista de competencias.

(27) Vid. nota 1, art. cit., págs. 277 y 279.

(28) Nota sobre las posturas de los Estados miembros de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996, Segunda actualización, Luxemburgo 31-VII-1995, 87 págs. Véase pág. 9 (Dinamarca), págs. 12-13, 15, 21-22 (Alemania), págs. 33-34 (España), págs. 52-53 (Italia), págs. 69-70 (Países Bajos), pág. 75 (Austria), y pág. 83 (Suecia).

Por su parte, Alemania y Austria extendieron el principio al ámbito de las *Regiones* pero no a la acción de los *individuos* y *cuerpos sociales intermedios*. Otros países como Italia reconocieron en la subsidiariedad la capacidad de acercarse a los ciudadanos, afirmación esta que por su generalidad ha resultado poco eficaz en la práctica (29). En una sociedad cada vez más pasiva, masificada, y cuyos miembros se recluyen en su intimidad,

(29) ¿En qué sentido se formularon las propuestas de dichos países en la CIG 96? ALEMANIA abogó por una estricta aplicación de la subsidiariedad y una clara distinción entre las competencias de la UE y las de los Estados miembros. Ello es coherente con el hecho de que el *principio de subsidiariedad* de Maastricht tenga como claro antecedente el artículo 72 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, que ha dado un carácter puramente administrativo al *principio de subsidiariedad* del Tratado de la Unión (TUE). Así, el Gobierno Federal alemán solicitó la aplicación del principio señalado en Maastricht, la ampliación de la lista de asuntos a los que debía aplicarse dicho principio, la neta distinción y separación entre —respectivamente— las competencias de la Unión Europea, los Estados miembros y las Regiones. Dicho principio y separación incluía la transferencia de competencias de las instituciones europeas a beneficio del nivel nacional.

DINAMARCA propuso una mayor definición del *principio de subsidiariedad* y la necesidad de introducir un catálogo de competencias en el que los respectivos papeles de los Estados miembros y de la Unión fuesen detallados por áreas.

Por su parte, ESPAÑA, que en su día juzgó innecesaria y contraproducente la inclusión del *principio de subsidiariedad* en el Tratado de Maastricht, no fue partidaria de concretar un catálogo de competencias comunitarias, ni de la limitación de las competencias ya transferidas a la Unión, ni de la utilización de la subsidiariedad para aumentar dichas competencias. Consideró este principio tan sólo como un instrumento para conocer, en cada caso concreto y relativo a las competencias compartidas y no claramente delimitadas, quién debe hacer las cosas.

Para ITALIA la subsidiariedad debió definirse mejor evitando un exceso de reglamentaciones no sólo para la Unión sino para los Estados, y sin que fuese conveniente formalizar un listado de competencias exclusivas. Según su criterio, este principio significa que las decisiones deben ser adoptadas al un nivel más próximo a los ciudadanos.

Los PAÍSES BAJOS (Holanda) consideraron que la Unión Europea debería dotarse de los instrumentos necesarios para los casos en que un problema pudiese ser abordado únicamente en el ámbito europeo. Subsidiariedad también significa que la Comisión explique por qué son necesarias normas a nivel europeo en el momento de presentar una propuesta.

AUSTRIA mantuvo la aplicación estricta del *principio de subsidiariedad* como instrumento que permita perfeccionar la distribución de tareas entre los niveles europeos, nacionales y regionales.

desencantados de las utopías ideológicas, es interesante el recurso al *principio de subsidiariedad* con el objeto de acercar las instituciones a los ciudadanos, aunque esto no refleje la verdadera dimensión de dicho principio.

En conclusión, sólo siete de los Estados miembros de la Unión Europea destacaron sus planteamientos de *reforma del principio de subsidiariedad* del Tratado de Maastricht, dejando los ocho restantes dicho principio en la ambigüedad, la equivocidad y el carácter administrativo, como tal desnaturalizador de este principio, cuyo recto entendimiento pertenece al ámbito del Derecho Natural objetivo y no al positivismo jurídico y normativo.

Por su parte, la minoría de Estados que plantearon la *reforma* de la subsidiariedad en la CIG 96 lo hicieron de una manera muy desigual y, en general, no lo hicieron en el sentido de atribuirse o repartir competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, sino de regular el ejercicio de algunas de las competencias previamente estipuladas.

5.3.2. Los esfuerzos por respetar y potenciar la subsidiariedad. Los Informes de la Comisión en 1994 y 1995

La legislación recogió el contenido de la invitación que el Consejo Europeo presentó a la Comisión en su reunión de los días 11 y 12 de diciembre de 1993, para que esta le entregase Informes periódicos sobre la aplicación de los principios de *subsidiariedad y proporcionalidad* (30).

Estos Informes no tienen la capacidad de precisar la indefinición o vaguedad del *principio de subsidiariedad* señalado en Maastricht. Tan sólo informan sobre el respeto a dicho principio y recomiendan la adecuación de la legislación a él, con el grave

(30) Así se recoge en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 329/135-136 (6-XII-1993), Proyecto del Acuerdo Interinstitucional, miércoles 17-XI-1993: "La Comisión elaborará un informe anual dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo acerca del cumplimiento del principio de subsidiariedad. El Parlamento Europeo organizará un debate público sobre dicho informe, con la participación del Consejo y de la Comisión".

hándicap de que la interpretación del mismo pueda variar según el legislador en una Europa donde casi todo es negociable, especialmente en el ámbito de las aplicaciones.

Los Informes de diciembre de 1994 y 1995 relativos a la aplicación de dichos principios y a la simplificación y codificación, examinan y realizan un balance de lo actuado durante dicho año (31). El Informe de 1995 también marca las prioridades para 1996.

Según ambos Informes, lo legislado hasta entonces para perfilar el contenido de la subsidiariedad había sido observado con exactitud. No obstante, y a pesar de los esfuerzos realizados, el Informe de 1995 reconoce que todavía quedaba mucho pendiente en el camino de la clarificación.

Ambos Informes son similares entre sí. En ellos la subsidiariedad es la tendencia de *legislar y actuar menos para así actuar mejor*, con el objeto de lograr una legislación simple, clara, y más cercana a la sociedad (32). Ambos Informes responden también a los aspectos señalados en la legislación y en los comentarios institucionales a esta última, explican cómo se han mantenido la subsidiariedad y la proporcionalidad, y reflejan un esfuerzo por parte de las Instituciones comunitarias a favor de la descentralización, de la sencillez y simplificación legislativa, de la agilización y accesibilidad de las leyes, en resumen, de la apertura de

(31) El Informe de 1994 expresa que la acción directa de la UE ha sido necesaria en aquellos aspectos en los que la UE tiene facultades *exclusivas*, es decir, que no plantean la subsidiariedad sino más bien la proporcionalidad. En otras materias, las correspondientes a las facultades compartidas, la UE ha ofrecido orientaciones, recomendaciones, apoyos y complementos, garantías, reconocimientos mutuos, utilizándose para ello la infraestructura propia de los Estados miembros.

(32) En este sentido el *Libro Blanco de la política social europea* de 1994 afirma: "(...) el progreso social sólo puede lograrse a través de una asociación cooperativa entre la Unión Europea, los Estados miembros, los interlocutores sociales y los ciudadanos europeos, cuya clave debe ser un concepto positivo y activo de subsidiariedad. Esto significa que la Unión sólo emprenderá una acción si los objetivos no pueden ser alcanzados suficientemente por (o dentro de) los propios Estados miembros en la medida en que puedan, por lo tanto, en virtud de la envergadura o los efectos de la acción propuesta, lograrse mejor por la Unión" (Informe de la Comisión al Consejo Europeo, Bruselas 25-XI-1994). Lógicamente no podía ser menos en materia de política social.

las Instituciones a los Estados y a los llamados *grupos de presión*. Valga para ello lo comentado anteriormente.

Según dichos Informes, durante el curso del proceso legislativo cada iniciativa fue previamente examinada a la luz de la subsidiariedad (nivel óptimo de intervención) (33) y proporcionalidad (adaptación de la legislación a los objetivos perseguidos). En varios casos se estimó la retirada de las propuestas y su posterior vuelta a examen, y se acordó que cada propuesta debía ir precedida de una motivación que la justificase a la luz de ambos principios.

La competencia de ambos Informes se extendió a la legislación antigua y nueva. En relación con la legislación ya *existente* se optó por la simplificación y la refundición, así como por un esfuerzo de adaptación y codificación legislativa. En relación con la *nueva* legislación se optó por una mayor selección de las iniciativas legislativas, una reducción de su número y contenidos, la obtención de varios enfoques alternativos (34), y la práctica del

(33) En este marco, la *subsidiariedad* en la UE significa un nivel óptimo de intervención, afirmación esta que de hecho no resuelve la imprecisión de este importante principio. La expresión de "nivel óptimo de intervención" se formula desde la perspectiva de legislar mejor o bien de la tendencia al centralismo propia de la UE. Definida desde las instituciones sociales y políticas intermedias, parece que dicha expresión debiera de ser sustituida por otra que reflejase directamente el nivel de libertad y autarquía sociales.

Según el informe de 1995 y referente al *principio de subsidiariedad* interpretado por la UE, se han realizado muchas cosas. La enumeración es larga pero significativa: reducir el número de propuestas de legislación "nueva", seleccionar más las iniciativas legislativas, comenzar a buscar soluciones alternativas como son los acuerdos negociados con los interlocutores sociales, plantear la retirada de propuestas pendientes, iniciar la práctica de proyectos-recomendación, y proponer directivas-marco. En realidad, estos aspectos reflejan que la *subsidiariedad* de los textos de la UE no responden al principio clásico o tradicional de subsidiariedad, aunque tengan en común el deseo de limitar de alguna manera los poderes legislativo y ejecutivo en las instituciones supremas de la UE.

(34) En diferentes casos se ha buscado *soluciones alternativas* a la legislación, optando así por la descentralización, evaluaciones conjuntas y diálogo bilateral entre la Comisión y los Estados miembros, cooperación, consultas mediante los "libros verdes" o "libros blancos" (política social, sector audiovisual, comunicaciones móviles y personales, liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones, entre otros), etc.

El informe hace una detallada relación de las propuestas pendientes retiradas o bien sometidas a revisión, y del amplio programa de supresión y clarificación legislativa, de refundición y simplificación, que abarca once grandes aspectos.

diálogo y de la consulta con los Estados e incluso los llamados *grupos de presión*.

Como última aportación importante para la puesta al día del *principio de subsidiariedad*, se encuentra el Proyecto del Tratado de Amsterdam (1997), que sigue el camino indicado y no añade nada diferente a lo ya explicado (35). Tampoco la Comisión Europea aporta nada nuevo ni trata el tema de forma específica en la "Agenda 2000" (1997) (36).

Hasta aquí lo que la Unión Europea entiende como *principio de subsidiariedad*.

6. Conclusiones

El *principio de subsidiariedad* de la Unión Europea es un principio *nuevo*. No coincide con el ya explicado principio clásico o tradicional por las razones siguientes (37):

(35) Primera versión de la "Conference des représentants des Gouvernements des Etats membres" (Bruxelles, le 19 juin 1997). CONF 4001/97, 145 págs. El Protocolo sobre la aplicación de la *subsidiariedad y proporcionalidad*, *vid.* págs. 87-91, y la transparencia, págs. 92-93. Se trata de definir los criterios y fijar las condiciones de la aplicación de ambos principios.

(36) COMMISSION EUROPÉENNE, "Agenda 2000. Pour une union plus forte et plus large", vol. I: 102 págs., vol. II: 69 págs., vol. III: 56 págs., COM (97) 2000, Bruselas, 15-VII-97

(37) Formulado de manera negativa, el principio de subsidiariedad *verdadero*:

No significa *reservarse cada Estado* miembro parcelas de soberanía política; como tampoco la mayor o menor limitación de la cesión de soberanía de los Estados a las instituciones comunitarias.

No son las *parcelas del ejercicio de la soberanía* que los Estados ven reconocidos por las instituciones de la UE siempre que tengan medios para dicho ejercicio. Tampoco lo es la delegación de facultades que los Estados realizan a las instituciones comunitarias en tanto que aquellos carecen de posibilidades para llevarlas a cumplimiento.

No es que *disminuya el recelo* que las instituciones europeas pueden tener ante la afirmación y fortaleza del Estado moderno o nacional. Tampoco lo es el mayor o menor recelo de los Estados miembros hacia un posible y excesivo poder de las instituciones europeas.

No se trata de la *negociación* entre los Estados miembros y las instituciones de la UE para mantener un equilibrio en el reparto del ejercicio de ciertas dispo-

1.º EL CONCEPTO.—El verdadero *principio de subsidiariedad* no significa una cesión de soberanía social o política. Trátese de la cesión de soberanía de un Estado en asuntos *intergubernamentales*, o bien —lo que sería diferente— de la *cesión de soberanía* realizada en los asuntos *comunitarios* por los Estados miembros de la Unión Europea.

La subsidiariedad en la Unión Europea tan sólo es un *principio regulador del ejercicio de competencias* y no de atribución de las mismas. Este principio no se propone regular las abundantes competencias *exclusivas* de la Unión Europea (se llaman así cuando la Unión Europea es la única responsable, privando a los Estados miembros del derecho a intervenir unilateralmente), sino legislar, de una forma *compartida* entre la Unión Europea y los Estados, aquellos aspectos señalados o por señalar al efecto.

El principio tradicional de la subsidiariedad implica más una condición previa que un elemento de decisión, y no se reduce a la distribución de competencias, compartidas en nuestro caso entre la Unión Europea y los Estados miembros.

2.º OLVIDO IUSNATURALISTA.—Es patente el déficit iusnaturalista en el planteamiento de la Unión Europea, aunque esta carencia de fundamento doctrinal pudiera quedar interina y parcialmente suplida mediante la praxis legislativa a discreción del

siones, salvo en aquellas competencias que los Estados definitivamente han conferido a la UE. La subsidiariedad tampoco debe ser *fruto de la vaguedad* derivada de una tendencia a la complejidad, patente durante los últimos años.

Ni siquiera es subsidiariedad el posible y comprensible *reparo* de las instituciones de la UE a que los ciudadanos e incluso los Estados miembros rechacen la configuración de un *macro-Estado moderno*.

Tampoco es la subsidiariedad una forma de *englobar*, en un desarrollo *comunitario*, materias en las que los Estados miembros no han cedido su soberanía, y cuyo ejercicio de facultades no cedidas incluso desean mantener. Materias estas que las instituciones europeas desean poner bajo un *marco común* y así de alguna manera intervenir.

No significa verdadera subsidiariedad que las instituciones de la UE deban decidir las *directrices generales de todo* y que, en aquellas materias en las que los Estados no han cedido su soberanía en la UE, deje a estos su desarrollo y aplicación administrativa.

poder político, en una situación siempre problemática, coyuntural, y de decisión política.

La subsidiariedad en la Unión Europea no responde al principio clásico en relación con el *qué* y a *quién*. Respecto al *qué*, más que haberse optado —como concepto y limitación— por un principio regulador del ejercicio de competencias y una desnaturalización administrativista, se debería haber reconocido la naturaleza específica y las facultades *preexistentes* y preconstitucionales de los cuerpos e instituciones sociales. En relación con el *quién*, no sólo se debería mencionar a los Estados y Regiones sino, también y sobre todo, a las personas individuales y cuerpos intermedios originados en la libre actividad personal.

3.º CARÁCTER.—El *principio de subsidiariedad* de la Unión Europea es *orientativo* y se aplica cuando las circunstancias lo exigen y permiten. No es un principio *preceptivo* o imperativo conforme al *principio de subsidiariedad* recogido en el Derecho Natural objetivo.

4.º REDUCCIÓN ADMINISTRATIVISTA.—En el *principio de subsidiariedad comunitario* predomina una proyección *práctica y utilitaria*, quizás para evitar que se pueda acusar a las instituciones de la Unión Europea de centralización, de macroestado, y de la más mínima apariencia de un nuevo totalitarismo de carácter burocrático y administrativo —en el fondo político e ideológico—.

En efecto, entre los imperativos de la subsidiariedad de la Unión Europea figura el “actuar menos para así actuar mejor”. La finalidad propuesta con ello es, primero, optimizar y lograr una mayor eficacia legislativa en favor de la Unión Europea, es decir, de los Estados miembros. En segundo lugar se trata de evitar que la Comisión pretenda inmiscuirse en todo, transformar las buenas intenciones en obligaciones, y salvaguardar el equilibrio y —en especial— el derecho de iniciativa de la Comisión Europea.

5.º Mediante la subsidiariedad la Unión Europea no sólo se propone atender lo que los Estados no pueden llevar a cabo (subsidiariedad negativa), sino también lo que puede lograrse

mejor y de forma *más eficaz* a nivel comunitario (subsidiariedad positiva).

Esto sería correcto si —en primer lugar— la Unión Europea facilitase a los Estados (mejor sería decir a los cuerpos sociales) las *posibilidades materiales* para que estos alcanzasen por sí lo que no pueden por falta de medios, todo ello antes que efectuar una mayor intervención comunitaria. En segundo lugar, sería lo correcto si dicha *mayor eficacia* se refiriese a los aspectos *más necesarios* de la sociedad y no simplemente a la vaguedad y excesiva amplitud del hacerlo "mejor", óptima para pretender justificar intromisiones indebidas. Con esta última justificación de lograr "lo mejor", las instituciones europeas, imbuidas del mito del *progresismo* y del *Estado del máximo bienestar*, pudieran hacerse presentes en todas las actividades humanas de lo que llaman —pues todavía no hay una Constitución europea— ciudadanos comunitarios. Y así está ocurriendo. Por ejemplo, desde hace años hay una normativa sobre los ascensores.

6.º DESCENTRALIZACIÓN.—En el desarrollo de determinadas acciones comunitarias, la Unión Europea entiende hoy por aplicación de la subsidiariedad la mera existencia de escalones *descentralizados* en base a la *delegación* de poderes de ejecución (38).

Sin embargo, sabemos que la verdadera subsidiariedad no puede confundirse con la descentralización. Tampoco puede limitarse al ámbito burocrático, a la mera simplificación legislativa y administrativa, y a la limitación del ámbito regulador y del volumen legislativo. La razón es clara: estos elementos son consecuencias de la verdadera subsidiariedad pero no sus elementos constitutivos.

(38) La UE entiende como subsidiariedad el propósito de resolver los problemas sin ir más lejos de lo necesario en su relación con los Estados miembros. Ahora bien, ¿supone la UE una ayuda *desinteresada* para que los Estados miembros puedan desarrollar aquellos objetivos a los que tienden *por naturaleza* y que por *falta de medios* no pueden alcanzar? ¿*Colabora* la UE con los Estados o las comunidades intermedias sólo en lo *necesario*, *sin pedir* nada a cambio, y les sustituye sólo como último recurso, en caso de verdadera *incapacidad* y en la medida de lo necesario?

7.º POTENCIA EL ESTATISMO DE LOS ESTADOS MIEMBROS.—Si en la mayor parte de los documentos comunitarios la subsidiariedad encuentra su esfera principal de contacto en los Estados miembros, dichos documentos poco o nada mencionan las Regiones y, menos aún, salvo excepción, las instituciones y *cuerpos intermedios* sociales, es decir, los actuales componentes e interlocutores sociales.

Tampoco es subsidiariedad la *delegación* —incluidos los motivos prácticos— de las instituciones europeas en los Estados miembros de aquellas facultades atribuidas a la Unión Europea.

Asimismo, la subsidiariedad clásica no se refiere a las relaciones supranacionales, esto es, entre un Estado y la comunidad de Estados como es la Unión Europea.

Por último, resulta incoherente afirmar la subsidiariedad en la Unión Europea y no exigirla en los Estados miembros, sobre todo en el caso de que estos últimos vulneren la subsidiariedad en su política interior, sea en la práctica y sobre todo en su Constitución política. Esta incoherencia supone una contradicción política ya que la Unión Europea sí exige inexcusablemente a sus Estados miembros la opción política, que significa la aceptación del sistema democrático liberal. En este momento, ni siquiera contradictoriamente puede decirse que la subsidiariedad sea un principio de rango inferior ya que debe ser de rango superior o constitutivo. De cualquier manera, es comprensible que si el Estado moderno no tutela, precisamente en nombre de su innata y absoluta soberanía legal que en la práctica diluye y despersonaliza, el verdadero *principio de subsidiariedad*, dicho Estado moderno no va a aceptar que unas instituciones supraestatales le impongan el ejercicio de la subsidiariedad en el ámbito de su propia soberanía estatal.

¿Hacia donde debemos ir? Hacia la verdadera concepción del *principio de subsidiariedad*. Para ello es preciso reformar el contenido del Tratado de Maastricht y, en nuestro caso, de la Constitución política de España. Por una parte, el verdadero *principio de subsidiariedad* de la Unión Europea debe imponer el deber de *evitar la reproducción* total o parcial del Estado moderno, centralista y uniformador, en las instituciones comunitarias.

Por otra, la verdadera subsidiariedad no sólo debe ser un freno al afianzamiento y al fortalecimiento de la soberanía estatal (y a la orientación administrativista del Gobierno y de la política) que vulnera el verdadero contenido de la subsidiariedad en su propio ámbito interno, sino que debe implicar la *sustitución* del Estado moderno por una justa y adecuada jurisdicción civil.

Por ejemplo, en vez de potenciar y afianzar los Estados modernos, lo mejor sería que fuesen las instituciones sociales quienes recibiesen, primero mediante *delegación* y después mediante *reconocimiento* —entrando así sin duda en conflicto con el Estado miembro, la Comunidad autónoma o administración centralista delegada del Estado—, el *ejercicio de parte* de las competencias *exclusivas* —no ya las *compartidas*— propias de la Unión Europea. Estas competencias se añadirían al ejercicio de la jurisdicción privativa de los cuerpos intermedios sociales una vez reconocidos estos en cuanto tales.

Sin embargo —repito— dicha propuesta contradice los actuales Tratados de la Unión Europea y la actual configuración de los Estados miembros. Sin duda —es un futurible— con la citada propuesta los Estados miembros revisarían su pertenencia a la Unión Europea, al ver condicionada indirectamente su propia política interior, que según los actuales Tratados de la Unión debe quedar al arbitrio de cada Estado miembro siempre que se mantenga fiel al modelo de democracia occidental.

8.º EXTENSIÓN DE LAS FACULTADES ATRIBUIDAS.—Las instituciones de la Unión Europea tienen atribuidas un *considerable número de facultades, denominadas competencias exclusivas y compartidas*. En este aspecto la Unión Europea coincide con el modelo estatista moderno desarrollado tanto en España (Comunidades autónomas) como en el resto de Europa. Sin embargo, y por diferentes motivos, ello se ve atenuado y *limitado* por el *nuevo* concepto de subsidiariedad y de proporcionalidad mantenido por la Unión Europea (39). Otra cosa es que el *principio de subsidia-*

(39) El principio de *subsidiariedad* tiene alguna relación con el de *proporcionalidad* que señala: "Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo nece-

riedad en la Unión Europea responda al verdadero principio de dicho nombre.

Por ejemplo, según los Informes de la Comisión Europea presentados al Consejo Europeo de diciembre de 1994 y 1995, las instituciones comunitarias tienden a la limitación, la simplificación y la clarificación en la legislación europea. Los motivos parecen ser diversos. Puede tratarse de: a) Una exigencia de los diversos Estados modernos que se resisten a perder parte de su soberanía. b) La prudencia descentralizadora que renuncia a la creación de un macroestado. c) La resistencia de las nuevas instituciones europeas a quedar aisladas y marginadas por unos ciudadanos en proceso de despoliización. d) Motivos propagandísticos. e) El propio convencimiento por parte de los políticos y gestores de las instituciones comunitarias.

9.º PROBLEMAS PRÁCTICOS.—La concepción comunitaria del *principio de subsidiariedad* conlleva diferentes problemas prácticos. ¿Aspirar a *lo mejor* es un criterio moralmente suficiente para legitimar la ingerencia o suplir las competencias de los Estados miembros? El Parlamento Europeo, ¿puede decidir unilateralmente qué es y cómo se puede lograr *lo mejor* para las partes implicadas?

Ante la carencia de un índice o catálogo de competencias de carácter nacional exclusivas de la Unión Europea, o bien compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros, ¿cuáles son las fronteras de las atribuciones de la Unión Europea y de los

sario para alcanzar los objetivos..." (Tratado de Maastricht, Art. 3B, CE, párrafo tercero). Se trata de regular a nivel comunitario o nacional lo debido y no más.

Este impreciso principio de *proporcionalidad* no es el principio clásico de *totalidad*, según el cual cada parte debe colaborar con el todo social. En efecto, el punto de vista de la proporcionalidad es adaptar la legislación a los objetivos parciales perseguidos, y no en el modo en que cada parte sirve al todo. La aplicación de la proporcionalidad ha supuesto facilitar la utilización de normativas-marco "que dejan mayor libertad posible a los Estados miembros para fijar las modalidades de aplicación", el establecimiento de medidas mínimas o el recurso al reconocimiento mutuo, y el evitar normativas promenorizadas hasta el último detalle. De todas maneras, todo esto último tiene una relación directa e incluso coincidente, con los aspectos citados relativos a la subsidiariedad.

Estados miembros? ¿Qué ocurriría si los Estados miembros utilizasen la subsidiariedad para resistir o no aplicar las decisiones de la Unión Europea?

Para complicar más esta situación, con el actual *principio de subsidiariedad* mantenido por la Unión Europea no existe seguridad jurídica, a pesar de ser este un principio justiciable por el Tribunal europeo. Asimismo, la verdadera subsidiariedad no puede reducirse a un *juego de eficacia comparativa*, a un *equilibrio mecánico* entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Tampoco debe sustituir de la siguiente forma a la institución social o inferior incapaz de actuar: mediante una decisión bilateral, sin justo motivo, sin las debidas limitaciones y sin una ayuda previa. En suma, el *principio de subsidiariedad* no debe quedar al arbitrio ni controlado por las propias instituciones comunitarias, y menos por decisiones políticas.

10.º REDUCCIÓN DEL PRINCIPIO A UN PROCEDIMIENTO PRÁCTICO.— No parece coherente que la subsidiariedad en la Unión Europea quede rebajada de la categoría de principio a un procedimiento práctico para el ejercicio de competencias:

"(...) sólo supone la aplicación de un procedimiento que permita a las instituciones comunitarias regular el ejercicio de las competencias reconocidas como suyas" (40). "Los procedimientos para la aplicación del principio de subsidiariedad tienen por objeto fijar las modalidades de ejercicio de las competencias reconocidas a las instituciones comunitarias en los Tratados, con el fin de permitir la consecución de los objetivos establecidos en los mismos" (41).

(40) Después de las conclusiones del Consejo Europeo de Birmingham (1992, *Boletín de la UE*, núm. 10-1992), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Resolución sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, miércoles 18-XI-1992, núm. C 337/116-117 (21-XII-1992).

(41) Tras el Consejo Europeo de Birmingham (16-X-1992), y el de Edimburgo (12-XII-1992, *Boletín de la UE*, núm. 11-1992), véase el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Proyecto de acuerdo interinstitucional para la aplicación del *principio de subsidiariedad*, miércoles 17-XI-1993, núm. C 329/135 (6-XIII-1993). Véanse también las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas (1993, *Boletín de la UE*, núm. 12-1993), el informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre subsidiariedad (*Boletín de la UE*, núm. 11-1995), etc.

El verdadero *principio de subsidiariedad* tiene un fundamento iusnaturalista y no funcional y practicista, descansa en el Derecho y no en la discrecionalidad de los poderes políticos, implica el reconocimiento del derecho preexistente y preconstitucional de los cuerpos intermedios, y se extiende a todos los ámbitos, dentro y fuera de cada Estado. Esto último es evidente de constituirse la comunidad de "abajo" hacia "arriba", de manera que la jurisdicción superior —y sobre todo la suprema jurisdicción política— sea la más limitada.

Es deseable que en la Unión Europea la subsidiariedad no caiga en el olvido o en la categoría de norma menor. También lo es que la subsidiariedad de Maastricht se transforme en el verdadero *principio de subsidiariedad*.

En este sentido reformista se debe aspirar, en primer lugar, a que dicho principio se defina y perfile con eficacia, a que se evite su actual desnaturalización administrativista, y a que abarque todos los ámbitos e instituciones sociales. En segundo lugar, además de corregir la letra y el espíritu de Maastricht, la verdadera subsidiariedad exige la reforma de la configuración interna de los actuales Estados modernos, de manera que estos reconozcan la jurisdicción privativa de las comunidades humanas o cuerpos intermedios (soberanía social la denominaba Vázquez de Mella), que es en donde se configura el verdadero *principio de subsidiariedad*.

De esta manera, y en el sentido de "más sociedad y menos Estado", podremos asistir a la recuperación por la sociedad de aquellas facultades que el Estado moderno, las instituciones por él delegadas (en España los Parlamentos y Gobiernos autonómicos) y la administración pública en general, han ido absorbiendo de una actividad cotidiana y social que, además de reflejar las libertades cívicas, sustenta o debe sustentar la actividad política.