

**STUDIA EUROPEA NAVARRENSIS**

*Volumen 3*



*Enrique Banús (ed.)*



**Subsidiariedad:  
historia y aplicación**



**Subsidiarity:  
history and application**

*Pamplona 2000*

Subsidiariedad: historia y aplicación  
Subsidiarity: history and application

Enrique Banús (ed.)

**Título:** Subsidiariedad: historia y aplicación  
Subsidiarity: history and application

*Studia Europea Navarrensis -3*

© Centro de Estudios Europeos  
Universidad de Navarra

**Edita:** Enrique Banús (ed.)  
Newbook ediciones

**Impresión digital:** Digitalia

**Depósito Legal:** NA-2.653/2000

**ISBN:** 84-95206-59-5

## Subsidiariedad: historia y aplicación Subsidiarity: history and application

PRESENTACIÓN

Enrique Banús (ed.)

Los textos recogidos en este volumen corresponden a las ponencias que se presentaron durante unas jornadas realizadas en el Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Navarra en el año 1997. Por su afinidad temática, se han añadido algunos textos procedentes de otros Simposios organizados por el Centro de Estudios Europeos.

The texts contained in this volume correspond to the papers presented during a Conference held at the Centre for European Studies of the University of Navarra in 1997. Due to their thematic similarity, some texts from other Symposia organised by the Centre for European Studies have also been included.

- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (propuestas para una reforma)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996
- PALACIO GONZÁLEZ, J.: "The principle of subsidiarity (A guide for lawyers with a particular community orientation)", *European Law Review*, junio de 1995, pp. 355-370
- PARLAMENTO EUROPEO, Dirección General de Estudios: "Les rapports entre compétences national et communautaire: le principe de subsidiarité", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, no 367, abril de 1993, pp. 303-305
- PRESIDENCIA DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL: *Informe y Proyecto de texto para el futuro Tratado, de 17 y 18 de junio de 1996*, Documentos CONF/3860/96 REV.1 y REV.1 ADD.1
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO EUROPEO DE DUBLÍN: *Conclusiones*, 13 y 14 de diciembre de 1996
- SCHELTER, K.: "La subsidiarité: principe directeur de la future Europe", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européen*, no 344, febrero de 1991, pp. 138-140
- SCHWARZE, J.: "Le principe de subsidiarité dans la perspective du Droit Constitutionnel allemand", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européen*, n° 370 julio-agosto de 1993, pp. 615-619
- STROZZI, G.: "Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'integration européenne: une énigme et beaucoup d'attents", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, no 3, 1994, pp. 373-390
- TOTH, A.G.: "Is subsidiarity justiciable?", *European Law Review*, junio de 1994, pp. 268-285
- VAN GINDERACHTER, J.: "Le role des régions dans la construction européenne", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, no 362, noviembre de 1992, pp. 777-780

## INTERPRETACIÓN Y DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

MARIA ISABEL NIETO\*

### I. Introducción

Pese a todo, en Europa Occidental se abre paso una creciente desafección pública, una creciente indiferencia, incluso hostilidad hacia un proyecto, el de la Unión, que como todos sabemos, ha contribuido a lograr el período más largo de paz y prosperidad jamás conocido en nuestro continente.

En expresión de la Comisión Europea,

una Europa más próxima a los ciudadanos debe ser una Europa donde las decisiones son más fáciles de seguir, sus actos están mejor justificados, las responsabilidades más claras y sus textos normativos más comprensibles.

Se comprende que no puede construirse Europa de espaldas a los ciudadanos, y que no se avanzará en el camino adecuado si estos no se implican en el proceso mismo. Es fundamental por tanto, que la idea de la Unión se refuerce ante la opinión pública. En este aspecto, así como en el de la ampliación de la Unión, no debe limitarse la participación a la de los Estados miembros, sino que deberá considerarse fundamental la contribución de las nacionalidades y regiones europeas, por el hecho obvio de que su implicación contribuye al acercamiento del ciudadano a la Unión, a un funcionamiento más democrático de la misma y a una mayor eficacia en su actuación, permitiendo de esta manera la consecución de una nueva etapa

\* Universidad Complutense de Madrid.

en aras a una unión cada vez más estrecha entre los ciudadanos y los pueblos de Europa.

Por todo ello, y en líneas generales, se debe dar una gran importancia al Principio de Subsidiariedad, que sería conveniente fuera ejercido en el cuadro de un proceso apropiado sin que esto implicase necesariamente una modificación del Tratado mismo. No hay que dejar de subrayar que la aplicación de dicho principio no puede desembocar en el desmantelamiento de la experiencia y acervo comunitario, pero sí debe servir al establecimiento claro de cuándo una acción es necesaria y por qué. A estas cuestiones hay que dar respuestas adecuadas. A este tema de enorme trascendencia se suma otro de igual importancia, esto es, el de la transparencia. Se hace necesario reforzar notablemente, para una mayor confianza de los ciudadanos de la Unión, lo que concierne a:

- \* El derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información
- \* Una mayor publicidad de las deliberaciones del Consejo.
- \* La simplificación de los tratados con el fin de que sean más legibles.
- \* Mejoramiento de la calidad de la legislación comunitaria.

## II. Antecedentes históricos y comunitarios

El Tratado de la Unión debe inspirarse en el Principio de Subsidiariedad.

Resulta necesario recordar cierta concepción acerca de este Principio: "Concepto capital de la doctrina católica sobre la sociedad y sobre toda la sociedad. Tiene aplicación directa en todos los núcleos asociativos -mínimos, medios y máximos- dentro de los que el hombre necesaria o libremente se integra".

Haremos un repaso bastante somero acerca del empleo que realiza la Iglesia Católica del Principio como punto de partida para una futura aplicación de éste a nivel político.

No es justo que el individuo o la familia sean absorbidos por el Estado; lo justo es dejar a cada uno la facultad de obrar con libertad hasta donde sea posible, sin daño del bien común y sin injuria de nadie (*Rerum Novarum*).

\* La interpretación más clara a este párrafo se basa en el criterio de que la autoridad política debe realizarse siempre de modo tal que no impida o niegue a las personas en lo particular, realizar sus iniciativas.

Es necesario, por tanto, que la autoridad suprema del Estado deje a las asociaciones inferiores resolver aquellos asuntos y cuestiones de importancia menor, en las que de otra forma se desgastaría sobremanera; de esta forma se logrará que lleve a cabo con mayor soltura, energía y eficacia todas aquellas tareas que son de su exclusiva competencia (*Quadragesimo Anno*).

\* La norma fundamental reguladora de la conducta del Estado es la de dejar hacer a las entidades inferiores lo que éstas pueden, con todo derecho, hacer por sí mismas. En definitiva, el Estado debe respetar las tareas que llevan a cabo por sí mismas las asociaciones o comunidades inferiores, y respetar por tanto escrupulosamente la iniciativa asociativa de las personas. Esto sucede de igual manera, en otros ámbitos que no son el Estado, como por ejemplo en el área de las empresas con el fin de lograr el éxito en su gestión.

aquello que los individuos particulares pueden hacer por sí mismos y con sus propias fuerzas no se les debe quitar y entregar a la comunidad...toda actividad social es por naturaleza subsidiaria; debe servir de sostén a los miembros del cuerpo social y no destruirlos o absorberlos (PÍO XII *La Elevatezza*).

\* Es decir, el Estado no debe estar presente en todos los entresijos de la vida social, el Estado no es ni debe ser una omnipotencia opresora de toda legítima autonomía.

Cuiden los gobernantes de no entorpecer las asociaciones familiares, sociales o culturales, los cuerpos o las instituciones, intermedias, y de no privarlos de su legítima y constructiva acción, que más bien debe promover con libertad y de manera adecuada (Concilio Vaticano II: *Gaudium et spes*).

Por otro lado, respecto a los antecedentes del Principio de Subsidiariedad en la Comunidad, la primera referencia importante que se hace a la Subsidiariedad es la del Informe Tindemans sobre la Unión Europea, en 1976. De lo que se trata es de regular el ritmo de crecimiento de las competencias de la Unión sin llevar a cabo un desarrollo práctico del Principio.

Es en 1984 cuando el Parlamento Europeo decide incorporar el Principio al proyecto de Tratado sobre la Unión, en su parte normativa, plasmándose en un artículo concreto.

Con el Acta Única Europea se hará referencia al tratarse el área del Medio Ambiente. En estos momentos, el Principio será frecuentemente utilizado por Delors, y muy frecuentemente por el ejecutivo alemán, fundamentalmente en el contexto del federalismo alemán. Esta postura quería contentar, en parte, a los Länder, que veían cada vez con mayor regularidad cómo sus competencias exclusivas eran invadidas por la Comunidad. No obstante, el gobierno alemán era consciente de que el llamado déficit democrático no se solucionaría con un cambio en la institución del Parlamento Europeo en una cámara con las mismas funciones que una cámara nacional. Y ello, entre otras razones porque era obvio la inexistencia de elementos suficientemente comunes a los europeos, cultura,

idioma, partidos políticos, medios de comunicación de masas, sociedad, necesarios para la formación de una Europa federal.

A partir de la firma del Tratado de Maastricht en 1991, algunos gobiernos europeos, fundamentalmente el alemán, holandés, luxemburgués, británico y danés acuerdan utilizar este principio para limitar la interpretación teleológica y expansiva de los poderes de la Unión, porque la generalización del voto por mayoría en el Consejo daba lugar a una más fácil expansión de la acción comunitaria en nuevas áreas. Entonces recurrir a este principio se presentaba como la opción más atractiva porque:

1. Era necesario recurrir al voto por mayoría en las decisiones del Consejo.

2. Se pensaba que la división en listas de competencias comunitarias y de los Estados miembros no era la solución más adecuada para resolver estas cosas, entre otras razones porque a corto plazo las listas se quedarían obsoletas, por el carácter dinámico de la Unión, por la verdadera naturaleza transnacional y por la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno a nivel comunitario y nacional en cuanto a la elaboración, formulación y ejecución de políticas. Pero y sobre todo estaba la más poderosa razón que mantenían los gobiernos nacionales, los cuales no aceptaban que el Parlamento Europeo estuviese respaldado por una legitimidad social propiamente europea equiparable a la legitimidad social democrática como en cada Estado miembro, además del deseo de muchos ejecutivos de sacar el máximo rendimiento a sus actuaciones desde el Consejo.

La opción de formular el Principio de Subsidiaridad en los Tratados en una cláusula general y no sector por sector (el propio Parlamento Europeo apoyó esta solución, pidiendo en su Resolución de 21 de Noviembre de 1990 a las Conferencias Intergubernamentales negociadoras del nuevo Tratado que introdujeran un artículo sobre el Principio de Subsidiaridad con una referencia al control judicial del mismo), fue una manera de sortear la falta de acuerdo sobre cómo se habría de aplicar la Subsidiaridad a cada área de actuación comunitaria y de evitar, en el caso de que no se incluyese en un área específica una referencia expresa a la Subsidiaridad, el peligro de parecer que se estaba invitando a la expansión comunitaria. Se recogió finalmente en el artículo 3B. La Comisión y su Servicio Jurídico se opuso durante las negociaciones del Tratado a la juridificación del Principio que algunos Estados defendían, porque en el fondo entendían la subsidiariedad como un criterio político de contenido variable, invocable a la hora de continuar como de limitar la expansión de las competencias de la Unión. Desde el Servicio Jurídico se llegó a decir que permitir que se convirtiese en una norma jurídica equivaldría a que se pudiera dar lugar a litigios sobre el cumplimiento de la legalidad comunitaria, y a "terminar con la integración a través del derecho" dada la previsible y fácil politización de todas las decisiones del Tribunal sobre la subsidiariedad.

### III. Los problemas de interpretación más serios. Posturas

El autor José María Areilza Carvajal ha realizado un excelente estudio relativo a las diferentes interpretaciones del Principio de Subsidiariedad. A lo largo de estos años, ha habido un gran número de interpretaciones:

1. Límite estricto a la Unión. Bien defendiendo al Estado frente a la omnipresencia de la Comunidad, bien como regla limitativa a cualquier tipo de actividad o intervención pública y una mayor espontaneidad social.

2. Otras intentan un mayor acercamiento de las instituciones comunitarias a los ciudadanos de la Unión, y se plantea el tema de hacia dónde vamos, hacia una Comunidad Europea más centralizada o más federal.

3. Algunos debaten sobre la naturaleza de dicho principio. Estamos ante un principio político, o estamos ante una norma imperativa.

Pero la verdadera cuestión no se centra tanto en discernir cuál es el significado del Principio sino y fundamentalmente en justificar quién debe decidirlo.

El Consejo Europeo de Lisboa, en junio de 1992 pidió a las instituciones comunitarias que propusieran criterios de desarrollo y aplicación del Principio de Subsidiariedad. Realizando un estudio de dicho principio en el Tratado de Maastricht, se observan toda una serie de problemas realmente serios a la hora de su interpretación. Son los referentes a los "test" de subsidiariedad que se proponen para saber si la Comunidad debe actuar o no. Por otro lado, los términos "mejor" y "suficientes" son totalmente abiertos y subjetivos, al igual que ocurre con los términos relativos a la "dimensión" y a los "efectos" de dicha acción, cuando se intenta saber si los objetivos de la acción propuesta se cumplirán más o menos eficazmente.

Pero lo realmente importante es que hasta ahora no ha habido un desarrollo procedimental o político significativo. Y se observa además que el texto del artículo 3B no ayuda, y que no especifica quién ni cuándo se realizará el examen de la subsidiariedad, ni que el Tribunal de Justicia tenga la última palabra.

El autor anteriormente mencionado ha establecido una clasificación que merece la pena subrayar relativa a las diferentes *interpretaciones y posturas*:

#### 3.1. Un límite político simple

Defienden esta postura aquellos que pretenden desarrollar la subsidiariedad intentando que los gobiernos centrales recuperen el control de las decisiones del Consejo sobre el ejercicio de los poderes comunitarios en cuanto a que estos afectan a los poderes nacionales. Pero esta posición, fervientemente defendida por Estados como Inglaterra o Dinamarca, no encontró suficiente eco en la mayoría de los miembros del Consejo ya que suponía una vuelta anacrónica a los tiempos anteriores al Acta Única, lo cual dificultaría la eficacia a la hora de la toma de decisiones comunitarias.

### 3.2. Un límite político con cambios institucionales

Estas propuestas las defienden aquellos que ven la Unión Europea camino de una Federación. Se trata, bajo este prisma, de asegurar fundamentalmente la existencia de suficientes controles políticos verticales y mutuos entre los diferentes niveles, nacional y comunitario, de tal manera que las unidades menores tengan cierto control sobre las decisiones del poder central. Esta postura defendería también el hecho de que no debe ponerse un límite jurídico estricto a lo que puede hacer la Comunidad. Ello significaría una reforma en los procedimientos de actuación del Consejo, que vería debilitado en parte su papel, siendo esta la institución más supuestamente democrática de la Comunidad y menos sometida a control político por el Parlamento Europeo (Cámara que según este tipo de argumento, debería con el transcurrir del tiempo convertirse en el órgano político por excelencia de la Comunidad).

Bajo este epígrafe se defiende también la necesidad de que los parlamentos nacionales controlasen a sus gobiernos nacionales, cuando actúan desde el Consejo. La Subsidiariedad se aplicaría por el órgano que representa más directamente la voluntad colectiva de la unidad menor. Ello significaría un aumento de la legitimidad de las decisiones de la Unión a costa de una menor eficacia en la toma de decisiones.

Por otro lado, no faltan las voces cada vez más fuertes de aquéllos que entienden la subsidiariedad como posición de respeto hacia las competencias de los entes regionales, y la necesidad de que éstos participen en la toma de decisiones de la Unión. Fruto de esta creciente tendencia promovida por las regiones ya a finales de este siglo, es la institucionalización del Comité de las Regiones, aunque su desarrollo aún no representa su peso real en Europa.

### 3.3 Un límite político elaborado sin cambios institucionales

Aquéllos que defienden esta interpretación entienden la subsidiariedad como principio más cercano al ciudadano, y se centran en la necesidad de desarrollar controles en el proceso legislativo y administrativo comunitario sin necesidad de grandes cambios.

La subsidiariedad también ha sido interpretada como un mandato limitativo que lleve a la creación en la Unión de garantías de índole jurídica y políticas homologables a la de los ordenamientos nacionales. Se pide, por ejemplo, la aparición de una ley de procedimiento administrativo comunitario que establezca las garantías de los administrados.

Por otro lado, se propugna también la importancia de la limitación de la normativa de la Unión, potenciando regulaciones mínimas, dejándose a las jurisdicciones nacionales la posibilidad de diferenciación.

3.4. Un límite jurídico a través de la interpretación del Principio por el Tribunal de Justicia. (Un control mínimo o un control estricto)

Este límite cobra mayor importancia en relación al posible control judicial de la legalidad comunitaria en nombre del Principio de Subsidiariedad. Sobre el desarrollo del Artículo 3B existen dos teorías o dos maneras de entender este posible control judicial:

1. Mediante un escaso control, es decir, el Tribunal debe actuar con máxima cautela debido por un lado al declarado contenido político del Principio, y a la redacción ambigua de sus términos. El debate se centraría en que el Tribunal podría ser acusado de activismo judicial. Por otro lado, el Tribunal podría ser acusado de estar sustituyendo el papel a desempeñar por las instituciones políticas comunitarias.

2. Otros piensan que el Tribunal debería inclinarse por utilizarlo para hacer un control estricto de la legalidad comunitaria en cuanto a la extensión material de las competencias de la Unión. Algunos autores piensan que el hecho de que el Tribunal inevitablemente se politice, es más, el hecho de que el Tribunal no utilice la oportunidad que le da el Artículo 3B para trazar límites a la necesidad del ejercicio de competencias comunitarias puede legitimarle aún más. Ya vimos la importancia del serio aviso que dio el Tribunal Constitucional Alemán en su Sentencia de 12 de octubre de 1993 sobre la ratificación de Maastricht por Alemania. De toda la sentencia se extraía la conclusión de que el Tribunal alemán está afirmando que peligra el "contrato social" originario entre jueces nacionales y europeos, por el que si bien el derecho comunitario era supremo y se presumía directamente aplicable, éste se restringía a ámbitos limitados.

## IV. Reflexiones en torno al informe formulado por el grupo de reflexión y otras referencias documentales sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996

4.1. Informe de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 5 de diciembre de 1995

Se reseña la importancia de una correcta aplicación de este principio, que no sólo impone una obligación legal, sino también una obligación de comportamiento. Es fundamental evitar dos anomalías. Que la subsidiariedad permanezca como principio abstracto sin efecto en la práctica, y que en la práctica se convierta en un elemento que limite las competencias de la Unión. En definitiva, la subsidiariedad no puede ser una excusa que evite su desviación tanto por exceso como por defecto.

Tampoco puede justificar la insolidaridad ni la vuelta a la nacionalización de políticas comunes. La importancia no está tanto en una nueva modificación del Artículo 3B cuanto en un correcto ejercicio en la práctica.

*Propuestas que se formulan:*

1. Algunos son partidarios de un control más eficaz en cuanto a la aplicación de este principio, tanto por la Comisión en un control "ex-ante", como por el Tribunal de Justicia en un control "ex-post".

2. Otros son partidarios de la incorporación al Tratado, basándose en la Declaración de Edimburgo, de un Protocolo sobre la Subsidiariedad.

3. Algunos defienden la creación de un Alto Consejo Consultivo, que se compondría por dos miembros de cada Parlamento Nacional, y ellos serían los encargados de dictaminar si el principio en cuestión se aplica adecuadamente.

4. Otros sugieren la introducción en el Tratado de una disposición que trataría de limitar los excesos de reglamentación, y que prevea un recurso más riguroso y sistemático a cláusulas explícitas de limitación de la competencia comunitaria como ocurre en áreas tales como sanidad, cultura, etc.

5. La mayoría de los miembros desestima la competencia del Comité de Regiones para, en su caso, presentar reclamaciones ante el Tribunal de Justicia, por la incorrecta aplicación del Principio de Subsidiariedad.

6. Otros miembros aluden a la necesidad de reforzar el principio de suficiencia de medios. Este principio exige que exista una cierta coherencia entre las atribuciones de quien propone y los límites de quien financia.

## V. Las regiones ante la Conferencia Intergubernamental

Las regiones están en una posición de influir de una manera más decisiva en el reparto del poder de la Comunidad.

El Grupo de Reflexión que sirvió de base a la Conferencia Gubernamental, a pesar del reconocimiento del papel que cumple el Comité de las Regiones, considera que es necesario dejarle tiempo para que demuestre su eficacia, antes de considerar su posterior desarrollo.

El informe se queda en una tímida consideración sobre la posibilidad de dotarle de un aparato administrativo propio, de hacer un mejor uso de sus funciones consultivas, ampliándolas y tal vez concediendo al Parlamento Europeo el derecho de consultarle. Pero de momento, como todos sabemos, la Unión sólo considera la subsidiariedad entre los niveles comunitarios y estatal. Es cierto, por otro lado, que las regiones no desempeñan el papel que tal vez debieran desempeñar. La cuestión no es baladí, Europa debe aprovechar la vigorosa fuerza e ilusión de las regiones si no quiere que se vuelva en su contra.

5.1. La participación de las nacionalidades y regiones en el funcionamiento de la Unión Europea

Se hace necesario articular la participación de las regiones en este nivel atendiendo fundamentalmente a dos lógicas:

1. Acercamiento de la toma de decisiones a los ciudadanos; estamos ante el principio democrático de participación, a la necesidad de una mayor eficacia en la ejecución de las políticas comunitarias. Estamos haciendo referencia al total del conjunto de las entidades subestatales.

2. Esta presenta un carácter político diferente y requiere la no alteración substancialmente del equilibrio constitucional interno en los países, como España, de estructura compleja, que se traduce, entre otra serie de manifestaciones, en competencias en materias asumidas por la Unión.

En este mismo orden de cosas, *la participación regional* se debe manifestar atendiendo a dos cuestiones prioritarias:

A. El reforzamiento del Comité de las Regiones. Son asumibles algunas de las características que establece el Gobierno Vasco al respecto.

- Se le reconozca el rango de Institución.
- Se exija a sus miembros un mandato electivo o que respondan directamente ante una Asamblea elegida por sufragio universal directo.
- Se extiendan los supuestos de consulta al Comité al conjunto de materia de afectación regional y social.
- Se prevea la transmisión de sus Dictámenes al Parlamento Europeo con carácter oficial.

- Se establezca la obligación de las demás Instituciones de motivar su decisión cuando se aparten del dictamen del Comité.

- Se reconozca su autonomía organizativa y presupuestaria respecto del Comité Económico y Social.

B. Una formulación del Principio de Subsidiariedad que abarque los niveles regional y local, es decir, los entes subestatales.

Ello supone el reforzamiento de la legitimidad democrática, la transparencia y la eficacia en la adopción de las decisiones y en la intervención de los poderes públicos. Se hace necesario y preciso que el Tratado facilite una definición de dicho principio que, sin alterar las estructuras internas de los diferentes Estados nacionales, no deje de tener en cuenta la descentralización existente en ellos a nivel regional y local.

Algunos van más allá, y defienden otras medidas que adquieren especial significado y trascendencia, como el Gobierno Vasco, que hace una defensa a ultranza de un reconocimiento por parte de la Unión de un estatuto para las delegaciones y oficinas de las Entidades Regionales y Locales ante las Instituciones Europeas, estatuto que sin tener carácter diplomático, necesita superar la laguna judicial actual para facilitar a estas representaciones el ejercicio de sus funciones. Oficinas que deben actuar en unos planos específicos: la defensa de los intereses respectivos, la cooperación con la representación oficial del respectivo Estado y la cooperación entre las representaciones regionales incluso de diferentes Estados.

También defiende la necesidad de una designación en el Colegio de Comisarios que pueda desempeñar la función de articular las relaciones entre la Unión y las Entidades Subestatales.

## 5.2. La participación específica de las Regiones con competencias legislativas

En relación a este punto se han defendido numerosas medidas que se pueden extrapolar de otros regímenes europeos, véase el alemán, o belga.

A. Participación de miembros de los ejecutivos de estas Regiones en las reuniones del Consejo de Ministros y órganos dependientes del mismo, integrados en la representación estatal respectiva.

B. Reconocimiento de un derecho de acceso al Tribunal de Justicia en relación con los actos de las Instituciones Europeas que afecten a sus competencias exclusivas.

C. Atención particular a las competencias legislativas de estas regiones en la descentralización de las políticas comunitarias.

## VI. Conclusión

En expresión de la Comisión Europea,

una Europa más próxima a los ciudadanos debe ser una Europa donde las decisiones son más fáciles de seguir, sus actos están mejor justificados, las responsabilidades más claras y sus textos normativos más comprensibles.

El Principio de Subsidiariedad, en definitiva, tal como ha sido enunciado en el Tratado de Maastricht, puede servir bien para legitimar cualquier acción comunitaria, bien para poner en tela de juicio algunas de ellas. Hasta ahora no ha habido un sistema procedimental capaz de ayudar a limitar la expansión de competencias, éste es sin duda un problema muy actual. Por otro lado, se hace necesaria la creación de mecanismos políticos de representación de las unidades políticas de la periferia en la toma de decisión central que equilibren y fomenten la coexistencia, coordinación y competencia entre soluciones reguladoras y desreguladoras de las jurisdicciones. También, por otro lado, el Tribunal de Justicia tiene la obligación de interpretar los Tratados a la luz del Principio para establecer límites jurídicos a la acción comunitaria, en tanto en cuanto el proceso político no limite la expansión competencial.

Finalmente, como manifiesta de manera absolutamente clara José María de Areilza Carvajal:

El Principio de Subsidiariedad puede contribuir a la construcción de la Unión Europea llevándola por caminos de mayor democracia y reflexión más completa sobre la necesidad, extensión y manera con las que actúa y legisla. Es cierto que nos encontramos ante un principio formulado de un modo muy abierto y susceptible de muchas interpretaciones, también que, hasta ahora, el proceso político comunitario ha optado por el peor de los desarrollos posibles de la subsidiariedad, el que consiste en utilizarlo para

reforzar el Modus Operandi existente y que el Tribunal aún no se ha pronunciado sobre un posible control de la legalidad comunitaria en nombre del Principio. No obstante, existen formas políticas y jurídicas con las que resolver el problema de la expansión de competencias en el ejercicio del poder comunitario- si tan sólo los hombres quisieran.

## BIBLIOGRAFÍA

- AREILZA CARVAJAL, José María de : "El Principio de Subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 45, Septiembre-Diciembre 1995
- Conferencia Intergubernamental de 1996. *Informe del Grupo de Reflexión y otras referencias documentales*
- Consejo Europeo de Turín, 29 de Marzo de 1996. *Conclusiones de la Presidencia*
- Memorandum de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg en vue de la CIG*, 8 March, 1996
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel: "Algunas observaciones sobre el Comité de las regiones y sus funciones en el proceso de construcción de la Unión Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 21, N° 1, Enero-Abril 1994, Centro de Estudios Constitucionales
- PETSCHEN, Santiago: *La Europa de las regiones*, Generalitat de Catalunya Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 1992
- Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, Brussels, 5 December 1995