



## EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

En el marco de las competencias no exclusivas de la Unión, el principio de subsidiariedad, consagrado en el Tratado de la Unión Europea, define las condiciones en las que la Unión tiene prioridad de acción con respecto a los Estados miembros.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

### OBJETIVOS

El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad regulan el ejercicio de las competencias de la Unión. En los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Unión, el principio de subsidiariedad persigue proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y legitima la intervención de la Unión cuando los Estados miembros no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de una acción, sino que estos pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión, «debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida». Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los Tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible, con arreglo al principio de proximidad enunciado en el artículo 10, apartado 3, del TUE.

### RESULTADOS

#### A. Origen y evolución histórica

El principio de subsidiariedad fue formalmente consagrado por el Tratado de Maastricht, que lo inscribió en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). No obstante, el Acta Única Europea (1987) ya había introducido el criterio de subsidiariedad en el ámbito del medio ambiente, aunque no se mencionaba de manera explícita. El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas estableció, en su sentencia de 21 de febrero de 1995 (T-29/92), que, antes de la entrada en vigor del TUE, el principio de subsidiariedad no constituía un principio general de Derecho conforme al cual hubiera de controlarse la legalidad de los actos comunitarios.

Sin modificar la formulación del principio de subsidiariedad en el artículo 5, párrafo segundo, del TCE, el Tratado de Ámsterdam anexó a este último el «Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». Los criterios de aplicación no consagrados en los Tratados, pero acordados en el marco del enfoque global de la aplicación del principio de subsidiariedad (Consejo Europeo de Edimburgo de 1992), pasaron así a ser jurídicamente vinculantes y controlables.

El Tratado de Lisboa inscribió el principio de subsidiariedad en el artículo 5, apartado 3, del TUE, y derogó la disposición correspondiente del TCE, aunque retomó la formulación del

artículo derogado. Añadió asimismo una referencia explícita a la dimensión regional y local del principio de subsidiariedad. Además, el Tratado de Lisboa sustituyó el protocolo de 1997 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por un nuevo protocolo del mismo título (Protocolo n.º 2), cuya principal novedad radica en el papel de los Parlamentos nacionales en el control del respeto del principio de subsidiariedad ([1.3.5](#)).

## **B. Definición**

El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto de una instancia superior, en particular un poder local respecto de un poder central. Se refiere, por consiguiente, al reparto de las competencias entre los diferentes niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales.

Aplicado en el marco de la Unión Europea, el principio de subsidiariedad sirve de criterio regulador del ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión. Excluye la intervención de la Unión en aquellos casos en que los Estados miembros estén en condiciones de regular una materia de forma eficaz a escala nacional, regional o local y legitima la intervención de la Unión cuando los Estados miembros no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de una acción pretendida y cuando la acción a escala de la Unión pueda aportar un valor añadido.

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, del TUE, deben cumplirse tres condiciones para la actuación de las instituciones de la Unión conforme al principio de subsidiariedad: a) no debe tratarse de un ámbito que sea de competencia exclusiva de la Unión (competencia no exclusiva); b) los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (necesidad); c) la acción, debido a su dimensión o efectos, puede realizarse mejor a escala de la Unión (valor añadido).

## **C. Ámbito de aplicación**

### **1. Delimitación de las competencias de la Unión**

El principio de subsidiariedad se aplica a los ámbitos de competencias no exclusivas compartidas entre la Unión y los Estados miembros. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha delimitado de forma más precisa las competencias conferidas a la Unión. En efecto, el título I de la primera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) clasifica las competencias de la Unión en tres categorías (competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de apoyo) y establece una lista de los ámbitos que pertenecen a cada una.

### **2. Destinatarios del principio de subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad se aplica a todas las instituciones de la Unión y reviste especial importancia práctica en el marco de los procedimientos legislativos. El Tratado de Lisboa ha reforzado el cometido de los Parlamentos nacionales y del Tribunal de Justicia de la UE en el control del respeto del principio de subsidiariedad. Al haber introducido una referencia explícita a la dimensión subnacional del principio de subsidiariedad, el Tratado de Lisboa refuerza también el papel del Comité de las Regiones y abre la posibilidad, que se deja al criterio de los Parlamentos nacionales, de la participación de los parlamentos regionales que disponen de facultades legislativas mediante el mecanismo de alerta temprana ex ante.

## **D. Control por parte de los Parlamentos nacionales**

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, párrafo segundo, y el artículo 12, letra b), del TUE, los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el Protocolo n.º 2. En virtud de este procedimiento («alerta temprana» ex ante), todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos

podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Cuando se reciban dictámenes motivados que correspondan a, por lo menos, un tercio de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (un voto por cámara en los Parlamentos bicamerales y dos votos en los Parlamentos monocamerales), deberá volverse a estudiar el proyecto («tarjeta amarilla»). La institución impulsora del proyecto de acto legislativo podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo, y deberá justificar su decisión. En lo que respecta a los textos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia, el umbral mencionado se reduce a un cuarto. Cuando, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales impugne la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad y la Comisión decida mantener su propuesta, la cuestión se remitirá al legislador (el Parlamento Europeo y el Consejo), que se pronunciará en primera lectura. En caso de que el legislador considere que la propuesta legislativa no es compatible con el principio de subsidiariedad, podrá rechazarla por mayoría del 55 % de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo («tarjeta naranja»).

En mayo de 2012, se emitió la primera «tarjeta amarilla» en relación con una propuesta de Reglamento presentada por la Comisión sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (denominada «Monti II»). Doce de los cuarenta Parlamentos nacionales o cámaras de dichos Parlamentos (en total, 19 votos de los 54 atribuidos) consideraron que la propuesta no era conforme con el principio de subsidiariedad desde el punto de vista de su contenido. La Comisión retiró finalmente su propuesta, si bien consideró que no se había establecido una infracción del principio de subsidiariedad. En octubre de 2013, se presentó otra «tarjeta amarilla» (14 cámaras de Parlamentos nacionales de 11 Estados miembros, 18 votos) respecto de la propuesta de Reglamento relativo a la creación de la Fiscalía Europea. La Comisión, tras analizar los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, decidió mantener la propuesta, indicando que esta, conforme al principio de subsidiariedad, probablemente se ejecutaría a través de una cooperación reforzada. Finalmente, 14 cámaras de 11 Estados miembros mostraron otra «tarjeta amarilla» en mayo de 2016 contra la [propuesta de revisión de la directiva sobre el desplazamiento de trabajadores](#). Una vez más, la Comisión decidió mantener su propuesta, considerando que no infringía el principio de subsidiariedad pues la cuestión de los trabajadores desplazados es, por definición, transfronteriza.

#### E. Control judicial

El respeto del principio de subsidiariedad puede someterse a un control a posteriori (tras la adopción del acto legislativo) mediante la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tal como indica el Protocolo. No obstante, en la aplicación de este principio, las instituciones de la Unión tienen un amplio margen discrecional. En sus sentencias de 12 de noviembre de 1996 (asunto C-84/94, Rec. 1996, p. I-5755) y de 13 de mayo de 1997 (asunto C-233/94, Rec. 1997, p. I-2405), el Tribunal afirmó que el respeto del principio de subsidiariedad es uno de los elementos sujetos a la obligación de motivar los actos, con arreglo al artículo 296 del TFUE. Esta obligación se satisface cuando el respeto de dicho principio queda claro en la lectura de los considerandos y se ha tenido en cuenta en el examen del acto. En una sentencia reciente de 2010, (C-58/08, Vodafone, Rec. 2010 I-04999), el abogado general precisó que el Tribunal no debía examinar el objetivo de la acción en sí misma, sino solo la cuestión de saber si la búsqueda de este objetivo justificaba la intervención de la Unión. Por otra parte, la intención del legislador no puede constituir una justificación suficiente. En esta misma

sentencia, el Tribunal tenía en cuenta de manera indirecta el análisis de impacto para establecer dicha justificación, basada fundamentalmente en el carácter transnacional de la medida prevista. En su última sentencia relativa al asunto Philip Morris (C-547/14, EU:C:2016:325, apartado 218), el Tribunal reafirma que este «debe verificar si el legislador de la Unión podía considerar, sobre la base de datos pormenorizados, que el objetivo perseguido por la acción pretendida podía alcanzarse mejor a escala de la Unión».

El recurso podrá ser interpuesto o transmitido por un Estado miembro, de conformidad con su ordenamiento jurídico, eventualmente en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo. El mismo recurso puede ser interpuesto por el Comité de las Regiones contra los actos legislativos para cuya adopción el TFUE prevé su consulta.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El Parlamento Europeo fue el precursor del concepto de subsidiariedad al proponer, el 14 de febrero de 1984, con ocasión de la aprobación del proyecto de Tratado de la Unión Europea, la inclusión de una disposición que preveía que, cuando el Tratado otorgara a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros, la acción de los Estados miembros podría ejercerse allí donde la Unión no hubiera legislado. Además, en la propuesta se destacaba que la Unión solo debería intervenir para desempeñar las misiones que pudieran realizarse en común de manera más eficaz que si los Estados actuaran por separado.

El Parlamento Europeo reiteró estas propuestas en numerosas resoluciones (entre otras, las de 23 de noviembre de 1989, de 14 de diciembre de 1989, de 12 de julio de 1990, de 21 de noviembre de 1990 y de 18 de mayo de 1995), en las que recordó su adhesión al principio de subsidiariedad.

### **A. Acuerdos interinstitucionales**

El Consejo, el Parlamento y la Comisión firmaron, el 25 de octubre de 1993, un acuerdo interinstitucional que expresaba inequívocamente la voluntad de las tres instituciones de proseguir el camino emprendido. Con ello se comprometían a respetar el principio de subsidiariedad. Este acuerdo define, mediante procedimientos que regulan la aplicación del principio de subsidiariedad, las modalidades de ejercicio de las competencias transferidas por los Tratados a las instituciones de la Unión, con el fin de alcanzar los objetivos previstos en dichos Tratados. La Comisión tendrá en cuenta el principio de subsidiariedad y justificará y motivará su respeto; lo mismo se aplica al Parlamento y al Consejo en el marco de las competencias que les son conferidas.

Las tres instituciones examinarán regularmente, en el marco de sus procedimientos internos, si las acciones proyectadas son acordes con el principio de subsidiariedad, por lo que se refiere tanto a la elección de los instrumentos jurídicos como al contenido de la propuesta. De este modo, el Reglamento del Parlamento dispone en su artículo 42 que, durante el examen de una propuesta de acto legislativo, el Parlamento prestará especial atención al respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, tal como hace con los derechos fundamentales. Por su parte, la Comisión presenta un informe anual sobre el respeto del principio de subsidiariedad, sobre el que se pronuncia el Parlamento mediante un informe de propia iniciativa elaborado por su Comisión de Asuntos Jurídicos.

Según el acuerdo interinstitucional «Legislar mejor», de 13 de abril de 2016 (que sustituye al acuerdo de 31 de diciembre de 2003 y al Concepto común interinstitucional para las evaluaciones de impacto, de noviembre de 2005), la Comisión debe justificar en la exposición de motivos las medidas propuestas en relación con el principio de subsidiariedad y ha de tenerlo en cuenta en las evaluaciones de impacto. Además, en virtud del Acuerdo marco de

20 de noviembre de 2010, el Parlamento y la Comisión se comprometen a colaborar con los Parlamentos nacionales para que estos últimos puedan ejercer más fácilmente su poder de control en relación con el principio de subsidiariedad.

#### **B. Resoluciones del Parlamento Europeo**

El Parlamento ya consideraba, en su Resolución de 13 de mayo de 1997, que el principio de subsidiariedad constituía una norma jurídica vinculante, pero recordaba que su aplicación no debía obstaculizar el ejercicio de las competencias exclusivas de la Unión, ni tampoco utilizarse como pretexto para cuestionar el acervo comunitario. En su Resolución de 8 de abril de 2003, el Parlamento añadía que la solución de controversias debería efectuarse preferentemente en el ámbito político, aunque tomaba nota de las propuestas de la Convención sobre el futuro de Europa en el sentido de que los Parlamentos nacionales deberían disponer de un sistema de alerta rápida para cuestiones relacionadas con la subsidiariedad. Esta cuestión se retomó efectivamente en el Tratado de Lisboa (véase más arriba y la ficha [1.3.5](#)).

En su Resolución de 13 de septiembre de 2012, el Parlamento celebra la asociación más estrecha de los Parlamentos nacionales en el control de las propuestas legislativas a la luz de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y propone que se investigue el modo en que podrían reducirse los obstáculos a la participación de dichos Parlamentos en el mecanismo de control de la subsidiariedad. Sugiere asimismo que se valore la conveniencia de definir, a escala de la Unión, criterios adecuados para comprobar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Rosa Raffaelli  
03/2017