

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el principio de subsidiariedad «Hacia una verdadera cultura de la subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones»

(1999/C 198/14)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

considerando las Conclusiones del Consejo Europeo de Viena de los días 11 y 12 de diciembre de 1998, conforme a las cuales los futuros informes de la Comisión titulados «Legislar mejor» deberán presentarse a tiempo para permitir amplios debates en las diversas instituciones y órganos afectados (entre otros, el Comité de las Regiones);

considerando la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de octubre de 1998 sobre la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de octubre de 1998, según la cual el Parlamento se compromete a un diálogo político y a una profunda cooperación para tratar la aplicación del principio de subsidiariedad y, dependiendo de la situación constitucional de cada Estado miembro, con las autoridades regionales interesadas;

considerando la decisión de la Mesa del Comité, de 15 de julio de 1998, conforme al párrafo 4 del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de emitir un Dictamen sobre el tema y encargar su elaboración a la Comisión de Asuntos Institucionales;

considerando sus anteriores declaraciones sobre el principio de subsidiariedad, en particular, su Resolución de 20 de noviembre de 1997 (CDR 305/97 fin)⁽¹⁾;

considerando el proyecto de Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales aprobado el 1 de febrero de 1999 (CDR 302 /98 rev. 2) (ponentes: Sres. Delebarre y Stoiber);

considerando que la aplicación generalizada del principio de subsidiariedad en una Unión Europea ampliada cobrará una importancia aún mayor que la prevista en el Tratado de Amsterdam,

ha aprobado en su 28º Pleno de los días 10 y 11 de marzo de 1999 (sesión del 11 de marzo) el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Subsidiariedad y proximidad al ciudadano, claves de la Europa del futuro

1.1.1. Europa ha logrado importantes éxitos en los ámbitos intelectual, cultural y económico basándose en las experiencias de los siglos pasados. La diversidad es la esencia de lo europeo. Tal diversidad se pone de manifiesto en las ciudades y los municipios, en las regiones, las naciones y los Estados. Al trabajar en estrecha colaboración, la Unión Europea debe reconocer la diversidad de culturas y tradiciones y fundamentarse en ella para poder desarrollar soluciones innovadoras en un mundo en rápida evolución. Esto puede conseguirse a través de una definición clara del principio de subsidiariedad que abarque a los gobiernos regionales y locales. Con ello se logrará desarrollar una dinámica en Europa que contribuirá a alcanzar los elementos necesarios para hacer frente a los retos del próximo milenio y a las dificultades de la competencia mundial.

De dicha diversidad nace la dinámica que ha enriquecido a Europa en lo cultural, pero también en lo económico. Por el bien de Europa, debe seguir siendo fructífera y no debe verse

menoscabada más allá de lo necesario. Europa sólo superará la competencia mundial entre las culturas si se mantienen las particularidades regionales y la identidad cultural. Es preciso preservar las distintas culturas y fomentar el entendimiento entre las mismas a fin de garantizar que todas ellas puedan expresarse libremente.

1.1.2. Cada vez se ve más claro que un gobierno eficiente no se consigue con niveles de gobierno que compiten entre sí. Antes bien, dichos niveles de gobierno deben trabajar en estrecha colaboración para garantizar una toma de decisiones eficaz en cada nivel y asegurar un enfoque coordinado para la resolución de los problemas actuales. La subsidiariedad ha de vincularse estrechamente a conceptos tales como la «democracia estratificada». De la diversidad nace una competencia fructífera.

1.1.3. No cabe duda de que la unidad europea es la obra principal de las naciones y los pueblos de Europa en este siglo XX que finaliza. En el umbral del siglo XXI, la UE se halla ante tareas enormes de dimensión histórica: la ampliación de la Unión, el establecimiento de la unión política, social, económica y monetaria, el asentamiento de su posición en el mundo y el fortalecimiento del crecimiento económico europeo, que constituye la base de la creación de empleo.

⁽¹⁾ DO C 64 de 27.2.1998, p. 98.

Las estructuras establecidas hace 40 años para gobernar la Unión de entonces ya no se ajustan a la dimensión ni a las tareas de la actual. Es preciso llevar a cabo una evaluación de su funcionamiento, así como reformas institucionales. En este sentido, las autoridades democráticas existentes en los diferentes niveles —local, regional, nacional y europeo— deben responder a este mundo en rápido cambio. El cambio tecnológico, la revolución de la información y de las telecomunicaciones, la globalización y la integración de los mercados y, para Europa, la introducción de la moneda única, constituyen, todos ellos, elementos de un mundo cada vez más interdependiente. Lo que significa que hay un número cada vez mayor de problemas que no pueden ser tratados eficazmente sólo dentro de las fronteras nacionales; muchos de estos asuntos no pueden resolverse únicamente con la acción del mercado. Hay un amplio abanico de asuntos que tienen una dimensión europea —el empleo, la innovación, el medio ambiente, la sanidad, etc.—, así como otros en los que la Unión Europea debe actuar de forma más eficaz en la escena internacional. El principio de subsidiariedad, entendido como un principio de proximidad según el cual las decisiones se toman en el nivel más próximo al ciudadano, garantizando al mismo tiempo la posibilidad de realizar de forma óptima las diferentes funciones, es uno de los principios políticos por los que debe guiarse dicho proceso de reforma.

1.1.4. Desde su fundación en 1994, el Comité de las Regiones, como institución más joven de la Comunidad, se ha puesto del lado de una Europa basada en sus ciudadanos, sus municipios, sus regiones y Estados miembros. El Comité de las Regiones acoge positivamente la iniciativa del Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998, en el sentido de acercar la Unión Europea a las personas. Como defensor del principio de subsidiariedad, el Comité se declara firme partidario de unas instituciones europeas fuertes, pero al mismo tiempo rigurosas y eficientes, que se concentren en los asuntos que no puedan abordarse convenientemente en otros niveles de gobierno directamente responsables ante los ciudadanos. El principio de subsidiariedad, tal como se define en el artículo 5 del Tratado CE, se aplica exclusivamente a las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, y no a las relaciones entre los niveles subestatales y los Estados miembros, que están reguladas por los sistemas constitucionales de los Estados miembros. El artículo B del Tratado UE ratifica esta interpretación restringida señalando que los objetivos de la UE se alcanzarán en el respeto del principio de subsidiariedad, tal como se define en el artículo 5 del Tratado CE.

Sin embargo, el Tratado UE pone también de manifiesto, en el artículo A, la necesidad de que las decisiones sean tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos. De este modo, sanciona un principio de proximidad, que es aplicable a las relaciones comunitarias, estatales y subestatales. Constituye un principio de base afirmado antes incluso que el principio de subsidiariedad, que puede aparecer como un componente de aquel.

Por consiguiente, el principio de subsidiariedad, tal como se establece expresamente en los Tratados, no puede ocultar la necesidad de que los Estados garanticen a las autoridades locales y regionales la facultad de intervenir, para que, de acuerdo con el principio de proximidad, las decisiones sean tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos.

El principio de subsidiariedad representa un principio general de Derecho de los ordenamientos nacionales, según el cual las decisiones se toman en el nivel institucional y operativo más próximo posible al ciudadano. Ello obliga a la Unión, a los Estados miembros y a todas las articulaciones institucionales a perseguir directamente los fines que les asignan los respectivos ordenamientos, garantizando el reconocimiento, la valorización y la participación de los individuos y sus agrupaciones sociales, al tiempo que debe constituir un principio político que sirva de guía en la integración de la Unión Europea.

1.1.5. El principio de subsidiariedad es un principio dinámico, que por un lado puede llevar a tener «más Europa» y, por otro, a tener «menos Europa». Se introdujo en 1992 con el Tratado de Maastricht. De acuerdo con dicho principio, las decisiones deben tomarse de la manera más próxima posible al ciudadano, esto es, en el nivel de gobierno más próximo posible a los ciudadanos y directamente responsable ante ellos, y sólo en niveles superiores cuando sea necesario. A la hora de establecer el nivel de gobierno conveniente en cada caso sólo deben ser determinantes el interés general y las necesidades de los ciudadanos, sin que ello vaya en detrimento de la cohesión económica y social. En la práctica, esto significa que la Comunidad sólo debe intervenir cuando los objetivos de una medida no puedan lograrse de modo satisfactorio en el nivel de los Estados miembros y puedan alcanzarse mejor a nivel comunitario. La aplicación de este principio debe revisarse periódicamente y mejorarse cuando proceda. Ello significa también que los Estados deben dejar en manos de los niveles inferiores las decisiones que éstos estén mejor capacitados para adoptar.

1.1.6. El Comité de las Regiones está firmemente convencido de que el estricto cumplimiento del principio de subsidiariedad es de especial importancia en la actualidad, a la vez que se construye y consolida una más amplia ciudadanía europea:

- el rico mosaico de culturas que constituye el variado patrimonio de Europa comprende numerosas identidades regionales y nacionales. En el mundo actual, una serie de factores amenaza con la erosión de estas identidades. Al mismo tiempo, estas culturas e identidades se están configurando y están siendo reconfiguradas por pautas de migración y asentamiento. Todas las autoridades democráticas tienen la responsabilidad de garantizar que los valores del humanismo y la tolerancia seguirán marcando con su sello las relaciones de Europa con sus propios ciudadanos y diversas comunidades y nacionalidades.
- por otra parte, la importancia de los desafíos futuros de la Unión Europea exige que se determinen claramente las prioridades y se limite la acción a las tareas esencialmente supranacionales.

1.1.7. En este proceso global, la solidaridad europea es un valor básico del modelo social europeo que complementa el principio de subsidiariedad. El apoyo solidario a los más débiles y los desfavorecidos es condición necesaria para una Europa estructurada conforme al principio de subsidiariedad, de modo que ésta no vaya en perjuicio de los más débiles, sino que conduzca a la participación igualitaria de todos en el proceso de integración.

1.1.8. En este contexto, la Unión Europea debe concentrarse, por tanto, en los problemas que sólo pueden resolverse en común y cuya solución los ciudadanos esperan de la UE. Cuanto mayor sea el número de Estados miembros integrados en la UE, mayor importancia tendrá el principio de subsidiariedad. Si se establecen claramente las prioridades, se producirá una mayor integración en numerosos ámbitos. En este sentido, el CDR se declara a favor de una «Europa estratégica».

1.1.9. Esta estrategia presupone necesariamente una UE con capacidad efectiva de acción a escala internacional.

1.2. *La contribución del principio de subsidiariedad*

La referencia al principio de subsidiariedad ha aportado mejoras significativas al funcionamiento de las instituciones europeas.

1.2.1. Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el 1 de noviembre de 1993, el principio de subsidiariedad ha cobrado fuerza en la realidad política de la Unión Europea y se ha impuesto como principio organizador eficaz para orientar la actuación de la Unión.

1.2.2. Desde entonces, es evidente que las instituciones europeas han hecho un esfuerzo considerable por respetar este principio, sobre todo en el ejercicio de sus poderes legislativo y reglamentario: la Comisión Europea no sólo ha retirado muchas de sus propuestas legislativas, sino que también ha reducido notablemente el número de nuevas propuestas. A esto hay que añadir el hecho de que la Comisión propone, cada vez más, legislación marco.

1.2.3. Hay que señalar también que, antes de proponer actos legislativos o reglamentarios, la Comisión prepara el terreno y abre el debate a través de libros verdes, planes de acción y comunicaciones, que permiten, entre otras cosas, examinar a fondo su conformidad con el principio de subsidiariedad antes de tomar las decisiones.

1.2.4. El nuevo artículo 5 del Tratado CE puede tener ya desde ahora efectos jurídicos propios. Al respecto, es importante distinguir entre la aplicación del principio de subsidiariedad desde el punto de vista del contenido y desde el punto de vista del procedimiento. En lo que se refiere a los criterios concretos, el principio de subsidiariedad incluye, como norma de procedimiento, la obligación de evaluar y motivar la necesidad de una actuación de la CE. Como norma de fondo, el principio de subsidiariedad supone el deseo de que las decisiones se tomen en el nivel más próximo posible al ciudadano.

1.2.5. El protocolo anejo al Tratado de Amsterdam define más exactamente dicho principio de subsidiariedad, teniendo en cuenta en particular las dos condiciones preliminares de toda actuación por parte de la UE, a saber: que las actividades de los niveles más próximos al ciudadano no conduzcan a resultados satisfactorios y que la Unión Europea esté en mejor situación para aportar soluciones a los problemas de que se trate.

1.2.6. El protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad estipula las condiciones en las que puede actuar la Comunidad, a saber:

- que se trate de aspectos transnacionales que no puedan regularse de modo satisfactorio a través de medidas de los Estados miembros;
- que la actuación a nivel únicamente nacional o la ausencia de medidas comunitarias sea contraria a las exigencias del Tratado o perjudique considerablemente, de cualquier otro modo, los intereses de los Estados miembros;
- que las medidas comunitarias, por su alcance o su efecto, comporten claras ventajas en comparación con las nacionales.

En el protocolo sobre la subsidiariedad se acordó igualmente que las medidas comunitarias se conciben de manera que dejen el mayor margen posible para las decisiones nacionales y regionales.

1.3. *Contribución del Comité de las Regiones a la aplicación del principio de subsidiariedad*

1.3.1. Desde su nacimiento, el Comité de las Regiones ha hecho de la defensa de la aplicación del principio de subsidiariedad uno de sus objetivos prioritarios. Para ser más precisos, ésta no es su primera aportación al debate sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea, pues ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el tema durante el proceso de preparación y adopción del nuevo Tratado de Amsterdam. En este sentido, el Comité de las Regiones se ratifica en sus actos anteriores, en especial, en su Dictamen complementario de abril de 1995⁽¹⁾ y en su Resolución de 20 de noviembre de 1997⁽²⁾. En dichos actos, el CDR propone el establecimiento de estructuras que permitan iniciar procedimientos ante el Tribunal de Justicia contra las infracciones del principio de subsidiariedad que afecten a las autoridades locales y regionales. También aboga por que se incluyan referencias directas a las autoridades locales y regionales en el artículo 5 del Tratado CE.

1.3.2. El Comité acoge con agrado el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejos al Tratado de Amsterdam. Asimismo, subraya la importancia de la Declaración de Bélgica, Alemania y Austria, según la cual «la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el Derecho constitucional nacional». Por otra parte, el Comité opina que el espíritu de dicha declaración debe poder aplicarse por analogía a los entes regionales y locales de los Estados miembros que carezcan de estructura federal, teniendo en cuenta la organización administrativa interna de los Estados miembros, e insta a los Estados miembros que cuentan con entidades territoriales con poderes legislativos propios constitucionalmente reconocidos a que se adhieran a esta Declaración.

(1) CDR 136/95 anexo.

(2) CDR 305/97 fin — DO C 64 de 27.2.1998, p. 98.

2. Por una cultura más arraigada de la subsidiariedad y una delimitación más clara de los ámbitos de competencia

2.1. Subsidiariedad, diversidad y solidaridad

2.1.1. El empeño por la subsidiariedad y la proximidad al ciudadano sirven para reforzar la integración europea. Europa puede ganar mucho gracias a la diversidad y a la competencia, manteniendo al mismo tiempo su cohesión económica y social. Ahora se trata de realizar una valoración objetiva de las tareas asumidas por la UE y mejorar la labor allí donde sea necesario, para luego consagrarse a los desafíos del futuro.

2.1.2. Ningún nivel de gobierno debería pretender regular la vida de los ciudadanos europeos en todos los ámbitos, y este principio también es válido para el nivel comunitario. Actualmente, la dimensión transnacional está presente en numerosos ámbitos de competencia. Pero de ello no se deduce necesariamente la necesidad de armonizar de manera exhaustiva las distintas políticas sectoriales. Por tanto, es necesario establecer una armonización razonable de las distintas políticas sectoriales que respete la cohesión económica y social del territorio europeo. No obstante, la armonización no es siempre la única solución posible. Además, muchos problemas pueden solucionarse sin la participación del gobierno, por ejemplo mediante acuerdos entre las partes interesadas y a través de las organizaciones de la sociedad civil (como, por ejemplo, los interlocutores sociales) a escala europea. Este enfoque ha demostrado su validez en numerosas ocasiones.

El Comité de las Regiones considera que la legislación introducida por los Estados miembros con arreglo a directivas comunitarias ha reportado grandes beneficios a los ciudadanos de la Unión. Antes de que empezara a funcionar la Comunidad, existían grandes disparidades entre los Estados miembros, que falseaban la competencia. La legislación destinada a garantizar un alto nivel de protección a los ciudadanos tiene indudablemente un coste, pero ese coste queda de sobra compensado por el aumento de la calidad de vida.

Algunos de los problemas que son de importancia para los ciudadanos sólo se pueden abordar con éxito a nivel comunitario. El objetivo fundamental de las negociaciones del Tratado de Amsterdam era atender los intereses del ciudadano. El resultado ha sido un Tratado orientado a las personas que permite a la UE contribuir en cuestiones como el empleo, la no discriminación, los derechos de los ciudadanos, la protección del consumidor y la lucha transnacional contra la delincuencia y el tráfico de drogas.

2.1.3. El Comité insta a la Comisión, al Parlamento y a los Estados miembros a que defiendan resueltamente una reorientación de la política europea, una Europa subsidiaria y próxima al ciudadano y una verdadera cultura de la subsidiariedad.

Para ser eficaz, la Unión Europea debe ocuparse exclusivamente de las cuestiones verdaderamente europeas.

La legislación sobre cuestiones que pueden tratarse de manera manifiestamente mejor en niveles de gobierno más próximos al ciudadano debe ser modificada.

2.1.4. No se trata de una renacionalización, esto es, de una renuncia a la idea europea. Pero una verdadera reforma pasa ineludiblemente por una nueva definición de competencias entre Unión Europea, nivel nacional y nivel regional. La aproximación al ciudadano podrá llevarse a cabo atribuyendo la responsabilidad de las medidas al nivel de gobierno en el que puedan realizarse de la manera más eficaz. El cambio es el proceso natural por el cual evolucionan las instituciones y se preparan para los desafíos futuros. La UE debe ser democrática, abierta y transparente.

2.1.5. Dos pasajes de la reciente carta del canciller Kohl y el presidente Chirac del 5 de junio de 1998 indican los objetivos que podrían guiar un proyecto de este tipo:

- «Todos nuestros esfuerzos deben ir dirigidos a crear una Unión Europea fuerte y capaz de actuar y que al mismo tiempo preserve las diversas tradiciones políticas, culturales y regionales.»
- «Por tanto, es muy importante tener presentes las particularidades locales, regionales y nacionales a la hora de tomar las decisiones.»

2.2. Las prolongaciones del principio de subsidiariedad

2.2.1. El principio de subsidiariedad regulador

2.2.1.1. El principio de subsidiariedad debe desempeñar su función de regulador de las relaciones entre la Unión Europea, los Estados miembros y los entes territoriales. Debe aplicarse respetando la organización interna de las respectivas competencias de los Estados.

La aplicación del principio de subsidiariedad se realiza a través de un proceso de codecisión que define, caso por caso, el nivel de competencia entre la Unión Europea, los Estados miembros, las regiones y los entes locales. No debe ser una coartada para la inacción en todos los niveles de gobierno, ni acabar por destruir la capacidad de acción de la Unión Europea.

2.2.1.2. En este momento, es importante realizar una evaluación razonable de las competencias asumidas por la UE para luego concentrarse en los desafíos del mañana:

- A. Se observa que, por efecto de la subsidiariedad, la Unión ha reducido su actividad legislativa, sobre todo en materia de política social y de política de protección del medio ambiente. En estos sectores, los nuevos proyectos de la Comisión son cada vez menos frecuentes, a pesar de la urgencia de ciertos problemas y a pesar de su carácter transfronterizo o transnacional.
- B. En lo que se refiere al respeto del principio de subsidiariedad, las propuestas de la Comisión Europea son objeto de un examen interno complejo y de un control político por parte de las demás instituciones. Todos los órganos (con inclusión de los distintos consejos especializados y del Consejo de Asuntos Generales) deberían velar por la observancia del principio de subsidiariedad en las decisiones del Consejo. Ésta es naturalmente una tarea prioritaria del Comité de las Regiones.

2.2.1.3. Conviene, sin embargo, recordar el principal objetivo político del principio de subsidiariedad: tomar las decisiones en el nivel más eficaz y más próximo posible al ciudadano, para que éste pueda participar en la construcción europea teniendo acceso a toda la información que le permita conseguirlo. El proyecto europeo sólo será apoyado por la población si los resultados son positivos y visibles. En las regiones, en los entes territoriales se deben crear foros, emprender proyectos coordinados e impulsados por el Comité de las Regiones en colaboración con el Parlamento Europeo para alimentar de verdad, por iniciativa ciudadana, la reflexión sobre los objetivos de la Unión Europea.

2.2.1.4. Las regiones y las ciudades, por su propia experiencia sobre el terreno, son plenamente conscientes de la importancia crucial que tienen la transposición del Derecho comunitario al Derecho interno y la aplicación de éste para la imagen que se hacen de Europa los ciudadanos. En muchos Estados miembros, las regiones y los municipios desempeñan un papel a la hora de aplicar el Derecho comunitario transpuesto con vistas al ciudadano.

2.2.2. El principio de subsidiariedad renovador

2.2.2.1. El principio de subsidiariedad también debe desempeñar una función renovadora de las relaciones entre los Estados miembros y las regiones o entes locales a la hora de aplicar las políticas europeas.

Si los objetivos principales del futuro desarrollo de la Unión Europea son reforzar su capacidad de actuar, lograr que la población preste más atención a la Comunidad y responsabilizar al ciudadano, a la Unión Europea le conviene centrar más sus actividades en los ámbitos en los que la participación de los niveles más próximos al ciudadano y directamente responsables ante él no es suficiente.

2.2.2.2. La aplicación de su política exige de la Unión Europea que conceda a los niveles próximos al ciudadano los márgenes de maniobra y de adaptación más amplios posible. Al mismo tiempo, la Unión Europea debe estar en condiciones de actuar de manera eficaz en los ámbitos en los que la actividad que le incumbe es de gran importancia para todos. Los Estados miembros deben actuar con lealtad hacia la Comunidad y, además, aplicar y poner en práctica el Derecho comunitario correctamente y con transparencia, respetando el principio de subsidiariedad.

2.2.2.3. Las reformas institucionales no son un fin en sí mismas. Deben servir para realizar lo más eficazmente posible los objetivos políticos cuya importancia esté reconocida y aprobada democráticamente. Desde el punto de vista del apoyo de la opinión pública y de la proximidad al ciudadano, los objetivos políticos y las reglamentaciones institucionales están por tanto estrechamente relacionados, si bien el predominio corresponde necesariamente a los objetivos políticos.

2.3. La subsidiariedad y la proximidad al ciudadano en la práctica

El Comité de las Regiones reconoce los avances realizados desde la introducción del principio de subsidiariedad en el Tratado UE a través del Tratado de Maastricht. El Comité se

remite en ese sentido al memorándum de la Comisión Europea del 27 de mayo de 1998 titulado «Legislar menos para actuar mejor: los hechos»⁽¹⁾. En dicho documento se señala que la Comisión ha retirado buen número de iniciativas y que el número de propuestas legislativas se ha reducido. El principio de subsidiariedad es un principio general que afecta al conjunto de la política de la UE y que todos deben respetar. Afecta tanto a la Comisión como a las demás instituciones comunitarias y a los Estados miembros, que instan constantemente a la Comisión a que presente nuevas propuestas.

3. Conclusiones

3.1. La nueva cultura de la subsidiariedad

3.1.1. El Comité de las Regiones pide a todas las instituciones comunitarias que apliquen de manera rigurosa el principio de subsidiariedad, conforme al artículo 5 del nuevo Tratado CE y al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad del Tratado de Amsterdam. Toda iniciativa de la UE debe basarse en un fundamento serio, crítico y un examen coordinado por parte de los distintos niveles institucionales de la necesidad de actuar a nivel europeo. La subsidiariedad no debe ser un elemento puramente formal del análisis, añadido rutinariamente.

3.1.2. La integración europea exige tanto armonización como respeto de la diversidad. La diversidad es una de las características de la identidad europea. El empleo adecuado de la subsidiariedad protege tal diversidad.

La plusvalía de una política europea debe tener en cuenta tanto el principio de la armonización y la cohesión económica y social como el de la competencia y la diversidad.

Al mismo tiempo, debe evitarse limitar la perspectiva a aspectos meramente económicos. Los puntos de vista sociales y culturales deben entrar en las reflexiones con idéntico peso.

3.1.3. Las decisiones europeas deberán elaborarse de tal modo que dejen el mayor margen posible para decisiones nacionales, regionales y municipales. Ello no excluye que se ejerza un control adecuado de la aplicación de los actos legislativos a fin de garantizar su plena aplicación y transposición y evitar distorsiones. La densidad normativa debería limitarse a lo imprescindible, y los gastos necesarios para su ejecución deberían ser lo más reducidos posible. Siempre que sea posible, la Comunidad debería optar por la elaboración de directivas, al objeto de facilitar el proceso de aplicación en los Estados miembros. No obstante, el Comité de las Regiones reconoce la necesidad de elaborar reglamentos en los casos en que sea imprescindible la adopción íntegra de las disposiciones, a fin de evitar errores de interpretación. Sería conveniente precisar qué casos requieren que se proceda a través de reglamentos, como, por ejemplo, las cuestiones de salud o seguridad.

⁽¹⁾ COM(1998) 345 final.

3.1.4. El cumplimiento del Derecho comunitario debe ser competencia de los Estados miembros y los entes locales y regionales, ya que la aplicación de las normas europeas sólo será próxima al ciudadano si se hace de manera descentralizada.

3.1.5. Convendría revisar los centenares de supuestos que actualmente dan derecho a subvención. En su conjunto, suponen una limitación considerable del margen político de acción de los municipios y regiones que solicitan tales recursos. La ayuda comunitaria debe contribuir a reforzar el margen político de acción de los municipios y regiones que solicitan tales recursos. Es necesario limitar las actividades de ayuda de la UE a objetivos verdaderamente esenciales, simplificar los procedimientos administrativos y renunciar a las instrucciones excesivamente detalladas.

La política estructural debe seguir siendo un elemento fundamental de la solidaridad europea, y ésta debería reflejarse en cantidades globales asignadas a objetivos fijados por la UE.

El Comité de las Regiones se ha expresado en numerosos dictámenes a favor del mantenimiento de la política estructural europea dentro de los límites establecidos en el Tratado. Respetando la orientación de los programas previstos en este ámbito y en aplicación del principio de subsidiariedad, el Comité de las Regiones ha presentado, además, numerosas propuestas para mejorar la eficacia y simplificar los procedimientos; tales propuestas siguen vigentes. Para practicar una solidaridad eficaz, no tiene mucho sentido optar por programas individuales en constante renovación y gestionados de manera centralizada. La aplicación de los programas debería ser en gran parte responsabilidad de los órganos legitimados democráticamente de los Estados miembros y las regiones. Convendría establecer un control eficaz para garantizar el cumplimiento de los objetivos fijados.

3.2. *El principio de subsidiariedad como «principio de regulación»*

3.2.1. Desde el momento en que una actuación comunitaria afecta a un ámbito de competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, debe aplicarse el principio de subsidiariedad con el fin de proteger, por un lado, las competencias nacionales, regionales y locales, y señalar, por otro, la necesidad de demostrar que la intervención comunitaria está justificada.

3.2.2. En lo que respecta a la aplicación del principio de subsidiariedad, conviene distinguir dos dimensiones explicitadas por el artículo 5 del Tratado CE, a saber:

- la necesidad de la intervención (segundo párrafo);
- la intensidad de las modalidades de la intervención (tercer párrafo).

En dicho artículo se exige del control de la subsidiariedad una serie de competencias exclusivas de la Comunidad. Las competencias exclusivas de la UE deben definirse de manera restrictiva y precisa, respetando el principio de subsidiariedad, que debe ser un punto de referencia flexible para las competencias compartidas.

3.2.3. Las intervenciones comunitarias deberían tener lugar únicamente cuando aportasen un claro valor añadido y en caso de que los Estados miembros por separado no pudieran

alcanzar los mismos resultados, tal y como queda expuesto en el Tratado, el Protocolo sobre la Subsidiariedad y el principio que trata el presente Dictamen. Los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, deberán considerar que la medida es necesaria para realizar uno de los objetivos de la Comunidad.

3.2.4. La apreciación de la necesidad de una intervención exclusiva, autorizada o compartida de la Comunidad o de los Estados miembros ha sido tema importante de debate entre los años 1992 y 1997 y ha revelado la dificultad de delimitar claramente las competencias de cada una de las partes.

3.2.5. Como regulador de intensidad, el principio de subsidiariedad está reforzado por el principio de proporcionalidad, también incluido en el Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam.

3.2.6. Es indispensable llevar a cabo un seguimiento regular de la aplicación del principio de subsidiariedad con el fin de dar mayor calado a las interpretaciones sucesivas del Tribunal de Justicia que han prolongado la postura del Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, así como para instaurar un mayor control democrático y una mayor transparencia en los actos legislativos.

3.3. *Delimitación clara de las competencias*

3.3.1. A pesar de todos los progresos y todos los esfuerzos llevados a cabo para hacer realidad la subsidiariedad, cada vez es más evidente que el principio por sí solo, como barrera al ejercicio de competencias, no puede ni garantizar una concentración de la legislación europea en los aspectos esenciales ni evitar extralimitaciones competenciales. Por tanto, es necesario un intenso debate y un seguimiento activo —entre otros, por el CDR— en el que se revise periódicamente la aplicación del principio de subsidiariedad, a través por ejemplo de un informe anual.

3.3.2. En lo que se refiere a la distribución de competencias propiamente dicha, deben fijarse en los artículos del Tratado criterios que permitan evaluar la necesidad de la actuación comunitaria y aclarar conceptos no jurídicos como «mejor» o «no suficiente» contenidos en la formulación general del principio de subsidiariedad del artículo 5 del Tratado CE (versión consolidada). La imprecisión de la actual delimitación de competencias también se debe a que los objetivos establecidos por el Tratado CE son de carácter muy general, sin fijar exactamente el alcance de las medidas.

3.3.3. Ante todo debe hallarse la manera de distinguir entre los aspectos relacionados con el mercado interior (art. 100 A del Tratado CE) y otras políticas como la cultura, la radiodifusión, la ordenación territorial, la salud, etc. En efecto, los asuntos económicos concretos no son independientes del resto de las áreas políticas y, por tanto, debería adoptarse un enfoque global. El conjunto de la jurisprudencia actual en materia de política de competencia muestra que la cultura, por ejemplo, puede justificar legítimamente que se restrinja la libre circulación de mercancías. Asimismo, la protección de las minorías locales necesita de medidas particulares y específicas, que no pueden ser evaluadas según criterios relativos al mercado interior y, en ningún caso, según principios estrictamente económicos. Una posibilidad es fijarse en si la medida afecta fundamentalmente a aspectos económicos o a otras políticas.

3.3.4. Dado el grado de integración alcanzado, y con ocasión de una nueva definición general de competencias, cabe pensar en un procedimiento simplificado de revisión del Tratado. El CDR debe iniciar en su seno un auténtico debate sobre las modalidades de redistribución de las competencias entre la Unión Europea, los Estados miembros y sus entes regionales y municipales, con el fin de proponer una clave de distribución.

3.3.5. La lista de objetivos y funciones del artículo 3 del Tratado CE debe concretarse y adaptarse a las normas de competencias existentes.

3.4. *Garantizar las prerrogativas regionales y la autonomía local*

3.4.1. Es evidente que la estructura interna de los Estados miembros también cambia con rapidez. Se observa una fuerte tendencia a la descentralización y, en algunos Estados miembros, las regiones han alcanzado un alto grado de autonomía.

La Unión ha dejado de ser simplemente una Unión de quince capitales: es también una red de regiones y ciudades. Las reformas institucionales resultan ineludibles con vistas a la ampliación de la Unión.

Como portavoz de los entes locales y regionales de Europa, el Comité desea que se le asocie a la «concepción» de la estructura de la Unión Europea del siglo XXI.

El Comité de las Regiones insiste en la necesidad de asociar estrechamente a este proceso a los países candidatos, dado que algún día serán nuestros socios en la Unión.

3.4.2. Las normas europeas limitan a veces el margen de maniobra político de las regiones, las ciudades y los municipios. Mientras que el Tratado (nuevo art. 6) establece que la Unión deberá respetar la identidad nacional de sus Estados miembros, no hay disposiciones análogas para los niveles regional y municipal.

El Comité de las Regiones ha solicitado en reiteradas ocasiones incluir las correspondientes garantías en el Tratado (véase anexo 1).

3.4.3. La defensa de las prerrogativas regionales y de la autonomía local supone, por un lado, que se ofrezcan garantías a los entes territoriales y, por otro, que pueda supervisarse su aplicación y sancionarse su inobservancia.

El Comité de las Regiones ha solicitado en repetidas ocasiones incluir dichas garantías en el Tratado, en particular, en el artículo 3B del Tratado CE (véase el capítulo 2 del anexo 1).

En cuanto a la garantía de la autonomía local, debería incluirse en el artículo F del Tratado UE, según el cual «la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos.»

El segundo párrafo de dicho artículo, que trata sobre los derechos fundamentales, debe hacer referencia a la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa.

3.4.4. En espera de las reformas institucionales no llevadas a cabo en Amsterdam, el Comité insta a que los jefes de Estado y de gobierno confirmen, a través de una declaración política, su disposición a conceder a las regiones y a los municipios garantías en el sentido de una aplicación plena del principio de subsidiariedad.

El Comité de las Regiones insiste una vez más en las solicitudes no tenidas en cuenta en el Tratado de Amsterdam y propugna que en el curso de las necesarias reflexiones institucionales se estudien, entre otras cosas, los medios adecuados para garantizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

En ese sentido, podrían comprometerse a que toda política o disposición comunitaria que afecte de manera esencial a los entes locales y regionales —ya sea desde el punto de vista financiero, económico o medioambiental, ya sea en lo relativo a la cohesión social o a los derechos humanos— presuponga obligatoriamente una consulta a los entes territoriales, tanto a la hora de establecer la estrategia política, como a la hora de aplicarla.

3.5. *Cooperación transfronteriza interregional e intermunicipal*

3.5.1. Para que el principio de subsidiariedad pueda desplegar toda su fuerza, es imprescindible que las regiones y los municipios estén en condiciones de resolver por sí mismos, dentro de sus atribuciones y, si es necesario, en cooperación con las regiones o los municipios vecinos, los problemas que se les plantean.

3.5.2. Actualmente, la cooperación interregional transfronteriza se enfrenta todavía con obstáculos jurídicos y administrativos relacionados con las prerrogativas de los Estados miembros en materia de política exterior. En la mayoría de los Estados miembros, esta cooperación no puede organizarse más que el poder central. Para contraer compromisos jurídicamente vinculantes se necesitan, por lo general, acuerdos diplomáticos, aunque dichos compromisos no sobrepasen el marco regional o local.

3.5.3. En consecuencia, se comprueba que muchos de los problemas cotidianos con los que se enfrentan los ciudadanos de las regiones fronterizas, por ejemplo, en materia de trabajo, transporte o vivienda, no pueden resolverse de manera satisfactoria y a tiempo.

3.5.4. Por tanto, el Comité de las Regiones considera indispensable suprimir los obstáculos a la eficacia de la cooperación interregional y considera que dicha reivindicación está claramente en función de una aplicación escrupulosa del principio de subsidiariedad tal y como se recoge en el Tratado. El Comité solicita a los Estados miembros que hagan lo necesario para que se reconozca la cooperación interregional como un ámbito de interés común dotado de un marco jurídico europeo.

3.6. Resultado

3.6.1. A fin de ejercer un control del principio de subsidiariedad desde el principio de la intervención de la Unión Europea, es necesario que el Comité de las Regiones se pronuncie sobre el respeto de este principio por parte de la Comisión cuando proceda al examen de los actos preparatorios y propuestas de actos comunitarios. El Comité de las Regiones insta a la Comisión Europea a que presente su informe anual sobre la subsidiariedad al Comité de las Regiones, que está dispuesto a elaborar anualmente un dictamen sobre el particular. Por otra parte, el Comité de las Regiones reitera su solicitud de organizar un verdadero control preventivo del fundamento de los textos jurídicos y de su grado de observancia del principio de subsidiariedad, que debería garantizarse con anterioridad a las decisiones legislativas por parte de las instituciones europeas.

3.6.2. El Comité de las Regiones insta encarecidamente al Consejo Europeo a que fomente una Europa basada en el

principio de subsidiariedad y en la que desplieguen su fuerza las particularidades e identidades de sus pueblos, que constituyen su mayor riqueza, fomentando de esta manera una competencia fructífera sin menoscabar por ello la solidaridad y la cohesión. El Comité de las Regiones pide a los Estados miembros que realicen esfuerzos para tomar en consideración el principio de subsidiariedad en su legislación interna, como guía para el reparto de las competencias, no sólo para definir sus ámbitos de competencia propios, sino también como estímulo para la participación de los entes locales y regionales en la definición de las condiciones de aplicación de las competencias de éstos.

3.6.3. La aplicación del principio de subsidiariedad no afecta solamente a la actividad legislativa y normativa de la Unión y a las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros. Afecta también al proceso de toma de decisiones a nivel nacional, así como a la transposición del Derecho comunitario en el interior de los Estados miembros y a la aplicación de dicho Derecho. A escala europea, no se ha concedido hasta el momento a este aspecto del principio de subsidiariedad la atención que merece.

Bruselas, el 11 de marzo de 1999.

El Presidente

del Comité de las Regiones

Manfred DAMMEYER

ANEXO

al Dictamen del Comité de las Regiones

1. El principio de subsidiariedad y los textos europeos

1.1. La idea misma de la subsidiariedad estaba implícitamente presente en el artículo 95 del Tratado CECA de París del 18 de abril de 1951 o en el artículo 235 del Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957; en un informe de la Comisión Europea de 1975, inspirado por el comisario A. Spinelli, ya se invocaba explícitamente, al señalarse que «al igual que las Comunidades actuales, la Unión Europea no debe conducir a la creación de un super Estado centralizador. Por tanto, y conforme al principio de subsidiariedad, no se atribuirán a la Unión más funciones que las que los Estados miembros no puedan llevar a cabo de manera eficiente».

1.2. El primer texto jurídico europeo en explicitar el principio de subsidiariedad, la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa, se firmó en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. Ratificado por 30 Estados miembros del Consejo de Europa, entre ellos 12 Estados miembros de los 15 de la Unión Europea, se ha convertido desde entonces en convenio del Consejo de Europa, que se impone a las legislaciones nacionales de los Estados que la han ratificado.

1.3. Hay que subrayar, sobre todo, sus artículos 3 y 4, donde se ilustra bien el principio de subsidiariedad al señalar que «el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.»

1.4. El principio de subsidiariedad se introdujo de forma bastante clara en los Tratados europeos con ocasión del Acta Única de 1987, cuyo capítulo sobre medio ambiente (apartado 4 del art. 130R) reza de este modo: «La Comunidad actuará, en los asuntos de medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente.»

1.5. Introducido en el artículo 5 del Tratado CE por el Tratado de Maastricht, dicho principio de subsidiariedad ha sido objeto de numerosos comentarios desde entonces, sobre todo durante la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1997, antes de desarrollarse en un Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam del 2 de octubre de 1997.

1.6. La Declaración gubernamental de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad insta a reconocer y a aplicar el principio de subsidiariedad en el interior de los Estados miembros.

2. Evolución entre los Tratados de Maastricht y de Amsterdam

2.1. Durante la preparación de la Conferencia Intergubernamental y del Tratado de Amsterdam, el Comité de las Regiones se pronunció⁽¹⁾ a favor de mejorar la redacción de diversos artículos del Tratado de Maastricht sobre los mecanismos de participación de regiones y entes locales en la administración de Europa y sobre las modalidades de la aplicación del principio de subsidiariedad, así como a favor de solicitar un desarrollo de su propio estatuto, su organización, su campo de actuación y sus ámbitos de intervención.

2.2. Hay que subrayar, sobre todo, que el Comité de las Regiones proponía reformular el artículo 5 del Tratado CE para mencionar explícitamente el lugar de los entes locales y regionales dotados de competencias según el derecho interno de los Estados y solicitaba una definición clara de las competencias de la Unión Europea y de los Estados miembros, así como un derecho de las regiones a plantear recursos para anular determinadas decisiones basándose en la violación del principio de subsidiariedad.

2.3. Las sugerencias del Comité de las Regiones coincidieron con otras, sobre todo con las de la Asamblea de las Regiones de Europa y las del Consejo de Municipios y Regiones de Europa, que deseaban modificar el texto de los Tratados en temas como la autonomía local, la transparencia, la asociación, la representatividad del Comité de las Regiones, la no discriminación entre los sexos y la igualdad de oportunidades.

3. Avances del Tratado de Amsterdam

3.1. En el Tratado de Amsterdam se introdujeron numerosas modificaciones propugnadas por los representantes de las regiones y entes locales, además de incluirse el Protocolo anejo sobre la subsidiariedad.

Se han registrado avances en el estatuto y la capacidad de organización del Comité de las Regiones, en la asociación, la igualdad, o la transparencia.

Sin embargo, no se introdujeron en el Tratado diversas propuestas de modificación relativas a la autonomía local.

3.2. Está claro que las regiones y los entes locales desean siempre que se defina mejor su situación, que se tenga más en cuenta su función en numerosos artículos del Tratado y que un diálogo más completo entre todos los niveles territoriales extienda el diálogo tanto tiempo limitado a dos únicos interlocutores: Europa y los Estados miembros.

4. El Consejo Europeo de Cardiff, celebrado los días 15 y 16 de junio de 1998, decidió examinar los problemas que plantea la aplicación práctica de la subsidiariedad.

⁽¹⁾ CDR 136/95 y anexo — DO C 100 de 2.4.1996, p. 1.