

## LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA

Texto: **Hilario Domínguez Hernández**

Con relativa frecuencia en las negociaciones sobre normativa comunitaria, surge la cuestión de la aplicabilidad del principio de subsidiariedad en todo o en parte de dicha norma, como fórmula para dirimir la competencia entre la Comunidad y los Estados miembros en una determinada materia.

En el pasado Consejo de Ministros de Medio Ambiente y a lo largo de todo el debate previo de la propuesta de Directiva sobre Evaluación y Gestión de Inundaciones se planteó esta situación, (Ver AMBIENTA nº 57 de Julio-Agosto de 2006, página 36), al pretender un determinado número de Estados miembros que la Directiva sólo debiera aplicarse a las cuencas y zonas costeras transfronterizas. Para el resto de las zonas de un Estado miembro, es decir las zonas interiores, dicho Estado miembro tendría la potestad de aplicarla de forma discrecional o no aplicarla sencillamente. Otras delegaciones, entre ellas la española, por el contrario eran partidarias de aplicar la Directiva en la totalidad de los territorios nacionales.

Según el Artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea vigente, *"En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario"*

La interpretación que se da de este artículo, da un amplio margen al debate, sobre todo teniendo en cuenta que habla de lograrse mejor la acción pretendida y, como es lógico pensar, todo puede ser mejorable.

Por un lado, tenemos a los Estados miembros cuyos motivos reales para oponerse pueden ser, entre otros, uno o varios de los siguientes (algunos de ellos no confesados explícitamente):

- ◆ Tradicionalmente se oponen a que la Comunidad legisle más allá de lo que signifique mercado interior
- ◆ Defienden sus competencias sobre todo en el ámbito de las negociacio-

nes de acuerdos internacionales, en los que participan la Comunidad y los Estados miembros como partes firmantes y que por tanto dan lugar a competencias concurrentes.

◆ Ya disponen de una legislación de la que se sienten satisfechos y tienen miedo a cambiarla por otra que consideran peor o más costosa.

◆ Consideran que la nueva norma pueda ocasionar unos costes desproporcionados al Estado miembro.

◆ Consideran que la nueva norma va a incrementar los gastos de la propia Comunidad (razón auténtica y habitual en los países que son contribuyentes netos)

◆ Tienen miedo a que la Comisión o que a través de ella otros Estados miembros con más peso, "les digan lo que tienen que hacer" en sus propios asuntos y así favorecer otros intereses

◆ Creen sencillamente que se trata de un exceso de ambición de competencias por parte de los funcionarios de la Comisión (¡"Los burócratas de Bruselas"!)

◆ Puede crear precedentes para otra futura legislación de parecidas características

# UNIÓN EUROPEA UNIÓN EUROPEA

Por otro lado, otros Estados miembros que consideran que la nueva norma es necesaria, por una o varias de las siguientes razones (que también pueden no estar confesadas de forma explícita):

- ◆ Consideran que no pueden controlar o regular un problema, si sus vecinos o la Comunidad no hacen lo mismo
- ◆ La no acción comunitaria puede ocasionar distorsiones de la competencia y perjudica sus productos.
- ◆ La aplicación de la norma comunitaria abre las puertas a posibles ayudas financieras o logísticas de la Comunidad
- ◆ La intervención comunitaria puede reforzar el peso de un organismo nacional frente a otros organismos nacionales, dentro de la política interna del Estado miembro
- ◆ La intervención comunitaria puede facilitar la exportación de productos nacionales a otros Estados miembros que no dispongan de la tecnología y productos necesarios para cumplir con la legislación
- ◆ La no acción comunitaria puede crear precedentes para otra futura legislación de parecidas características, en incluso desregular algunas áreas dentro del proceso de simplificación de la legislación comunitaria actualmente en marcha.

A la vista de estas razones fundadas o no fundadas que subyacen en las posturas de los Estados miembros es lógico que se afanen en demostrar que existe o no existe un valor añadido al que habría si los Estados miembros actuasen por su cuenta.

Durante los últimos años hemos asistido a múltiples debates sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en normas tales como las relativas a la responsabilidad por daños al medio ambiente, control inte-

grado de la contaminación, habitats, evaluación de impacto ambiental de proyectos o de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, etc. y en casi todos los casos, la aparente claridad del principio estuvo lejos de facilitar un acuerdo. Los acuerdos se alcanzaban en el Consejo y en el Parlamento como fruto de compromiso político, más que en una razonada aplicación del principio.

La primera vez que se introdujo explícitamente la subsidiariedad en los Tratados comunitarios tuvo lugar en el Acta Única Europea, que en 1987 revisó los Tratados de Roma. Fue precisamente en el área de la protección al medio ambiente ( artículo 130 R,4) donde se estableció que “ *La Comunidad actuará en materia de medio ambiente en la medida que los objetivos contemplados en el apartado 1 ( conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, proteger la salud de las personas , garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales) puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas* ”

Posteriormente en el Tratado de Maastricht de 1992 donde se amplió la aplicación del principio de subsidiariedad a todas las políticas de la Unión Europea:

El Artículo 2 del Tratado constitutivo de la Unión Europea precisa que los objetivos de la Unión Europea se alcanzarán *en el respeto del principio de subsidiariedad* y éste se define en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea al ya

hemos hecho referencia al principio. Los Tratados de Ámsterdam y Niza no han modificado esta situación. Curiosamente y a pesar de la ambigüedad de la definición y de los debates habidos en el Consejo y en el Parlamento Europeo no se ha invocado muchas veces la subsidiariedad ante el Tribunal de Justicia y, de hecho, no se ha producido ninguna anulación de normas comunitarias basada en una violación del principio de subsidiariedad.

El papel del Tribunal, al examinar si se ha respetado el principio, consiste principalmente en comprobar que las Instituciones han llevado a cabo su función de pronunciarse, aunque sea implícitamente, sobre el respeto del principio. El examen del Tribunal no se refiere al contenido de fondo, a menos que se haya producido una violación manifiesta.

Los redactores del proyecto de Constitución para Europa prestaron una particular atención a la atribución de competencias y a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad para el ejercicio de dichas competencias. A estos efectos se creó un grupo de trabajo específico dentro de la Convención Europea que en sucesivos informes analizaron y recomendaron las soluciones finalmente adoptadas.

Uno de dichos informes (doc. CONV 156/02 de 28-06/02), en síntesis, recalca que “ *el principio de atribución de competencias, es decir, la cuestión de si el Tratado otorga a la Unión competencias para actuar, es una cuestión objetiva de carácter jurídico a la que debe responderse en función de los poderes de acción concedidos a la Unión por las disposiciones del Tratado.*

*El principio de subsidiariedad, por el contrario, no se refiere a la exis-*

tencia de una competencia, sino a su ejercicio:” cuando la Comunidad dispone de una competencia, sólo debe ejercerla cuando el objetivo pueda alcanzarse mejor a nivel comunitario que a nivel de los Estados miembros”. Por lo tanto el principio de subsidiariedad es fundamentalmente político, de carácter subjetivo, que exige un juicio de valor que entra dentro del poder de apreciación de las Instituciones.

Las Instituciones, fundamentalmente el Parlamento y el Consejo, expresan su juicio de valor al examinar y discutir el contenido de fondo.

Debido al carácter subjetivo del principio de subsidiariedad, se considera que hay que evitar politizar su control jurisdiccional, solicitando al Tribunal de Justicia o a otra jurisdicción que pueda crearse, que se pronuncie sobre la subsidiariedad fuera del control normal de conformidad de los actos en vigor con el Tratado”

La solución final propuesta y aceptada para el control político de la subsidiariedad es ciertamente innovadora: *asocia directamente a los Parlamentos nacionales*. Éstos podrán formular un dictamen motivado si consideran que no se ha respetado el principio de subsidiariedad.

La intervención futura de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea se regula en el “Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea” y la participación en la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad el “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad”. Ambos Protocolos figuran anexos al texto del proyecto de la Constitución.

En síntesis, el tratamiento de la subsidiariedad que finalmente hace el proyecto de la Constitución es el siguiente:

Todo el Título III de la Primera parte del proyecto de texto constitucional se consagra a las competencias de la Unión:

El artículo I -11.1 establece que *el principio de atribución rige para la delimitación de las competencias y el ejercicio de dichas competencias se regirá por los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad*.

El artículo I – 11.2 señala que *en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros*. Esta última frase innecesaria jurídicamente, es sin embargo importante desde un punto de vista político para algunos de los participantes directa o indirectamente en las negociaciones, como fue el caso de los Länder alemanes.

El artículo I – 11.3 relativo al principio de subsidiariedad es casi idéntico al actualmente vigente pero con ciertas matizaciones y con un añadido relativo al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. El artículo dice así:

*“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá sólo en caso de que y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central ni a nivel regional y local sino que puedan alcanzarse mejor, debido*

*a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*

*Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de la subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en dicho Protocolo.”*

(Las modificaciones respecto al texto vigente aparecen subrayadas)

Finalmente el artículo I – 11.4 se refiere al principio de proporcionalidad, por el cual *el contenido y la forma de la acción no deberán exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Unión*

Esta definición pone de relieve la íntima relación existente entre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Si el contenido y la forma de acción comunitaria exceden de “lo necesario” no alcanzaríamos “mejor” los objetivos de la acción y en consecuencia incumpliríamos el principio de subsidiariedad. También aquí rozamos la ambigüedad porque ¿Por quién, y cómo, se decide lo que se considera “necesario”? El artículo, asimismo, remite al Protocolo mencionado en el artículo anterior.

Es de destacar, sin embargo que en el artículo I – 13, se definen unos ámbitos de competencia exclusiva de la Unión a los que no se les puede aplicar el principio de la subsidiariedad.

Dichos ámbitos son:

- ◆ Unión aduanera;
- ◆ normas sobre competencias de mercado interior; la política monetaria en los países del euro;

◆ la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera; la política comercial común;

◆ la celebración de un acuerdo internacional que esté prevista en la legislación comunitaria y que sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el carácter de las mismas.

Este último supuesto va a afectar a bastantes actos legislativos relativos al medio ambiente, que son objeto de numerosos acuerdos internacionales.

El ámbito de medio ambiente no está clasificado como de competencia exclusiva. En principio, es de competencia compartida, como se establece en el artículo I – 14, El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad puede resumirse de la forma siguiente:

◆ Cada Institución deberá velar de manera permanente por el respeto a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (Art.1).

◆ Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas, que tengan en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas.(Art.2)

◆ La Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán sus iniciativas de proyectos de actos legislativos o de sus proyectos modificados a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que lo hacen al legislador de la Unión.(Art.4)

◆ Todos los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Deberán incluir una ficha con Datos Que permitan

la valoración del respeto a los principios (Art.5)

◆ Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de 6 semanas, dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. (Art.6)

◆ El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión tendrán en cuenta los dictámenes motivados recibidos. Cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos (uno por cada cámara, si es bicameral). Cuando los dictámenes sobre el no respeto representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, el proyecto deberá volverse a estudiar. Tras ese nuevo estudio, las Instituciones de las que ha partido la iniciativa, podrán decidir mantener, modificar o retirar el proyecto. (Art.7)

◆ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos de violación del principio de subsidiariedad. El Comité de las Regiones podrá presentar recursos, junto con los Estados miembros o por los Parlamentos nacionales o sus cámaras. (Art.8).

◆ La Comisión presentará un informe anual sobre la aplicación del artículo I – 11 de la Constitución.(Art.9) Es evidente que esta solución, de entrar en vigor la Constitución, además de favorecer la participación de los Parlamentos nacionales, e incluso regionales, en las actividades de la Unión,

va a añadir riqueza al debate de las iniciativas legislativas y sobre todo un control político, que no jurisdiccional. También es de suponer que en la resolución de los posibles recursos, el Tribunal de Justicia, se seguirá limitando a comprobar que el procedimiento ha dado ocasión a las Instituciones para definirse sobre la aplicación de los principios, sin entrar en el fondo, como hasta ahora.

Aunque parezca en estos momentos que la entrada en vigor de la Constitución parece lejana, ya empiezan a moverse las piezas del tablero y la próxima presidencia de Alemania en el primer semestre de 2007 tiene la intención de reactivar el debate.

Algunas posturas que ya están empezando a oírse, y que bien pudieran ser apoyadas por algunos Estados miembros, son partidarias de empezar aprobando un “Mini-tratado” que recogiera la mayor parte de las novedades del proyecto de Constitución que no fueron cuestiones críticas en los referenda de Francia y Países Bajos y dejar para una futura Convención en 2009 los otros temas más sensibles, como el caso de la participación reforzada de los Parlamentos nacionales en las políticas comunitarias.

Sin embargo, las cosas se están moviendo en dirección favorable a la participación, como lo prueba el hecho de que Vicepresidenta de la Comisión Margot Walström, haya anunciado, el pasado 12 de Septiembre, el acuerdo del Colegio de Comisarios por el que, a partir de ahora, la Comisión informará directamente a los Parlamentos nacionales sobre todas sus iniciativas, antes incluso de aprobarlas. 

# EN BREVE EN BREVE EN BREVE

## LA COMISIÓN PROPONE UNA ESTRATEGIA PARA PROTEGER LOS SUELOS

**Prensa Comisión Europea**

La Comisión Europea ha propuesto una estrategia para que sus suelos sigan sanos y capaces de soportar los ecosistemas y las actividades humanas. Un suelo de buena calidad es esencial para nuestra actividad económica, pues de él se obtiene comida, agua potable, biomasa y materia prima, pero la degradación del suelo está aumentando en toda la Unión Europea y esto conlleva efectos negativos para la salud humana, los ecosistemas y el cambio climático.

Para invertir tal tendencia, la estrategia de la Comisión establece un marco europeo de acción al objeto de conservar, proteger y restaurar el suelo, dejando a sus Estados miembros flexibilidad para aplicar la estrategia de la manera que mejor se adapte a las condiciones locales. Los Estados deben actuar para responder a amenazas tales como los desplazamientos de tierras, la erosión del suelo, la pérdida de materia orgánica, la salinización, etc.

La Estrategia del Suelo es la última de las siete estrategias temáticas presentadas por la Comisión en el marco del Sexto Programa de Acción Medioambiental.

## MEJORA DE LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN 2005

**Prensa Comisión Europea**

Un nuevo informe muestra que el número de casos de infracción incoados por la Unión Europea por incumplimiento de la legislación ambiental de la propia UE se redujo significativamente en 2005. Esta tendencia se debe a una tramitación más eficiente de las denuncias y los procedimientos de infracción por la Comisión, junto con una actuación más rápida de los Estados miembros para cumplir sus obligaciones. La Comisión ha adoptado un enfoque más estratégico consistente en agrupar los asuntos referentes a la misma cuestión y centrarse en asuntos generales que conciernen de manera transversal a varios ámbitos políticos. Asimismo, ayuda más a los Estados miembros reuniéndose más a menudo con las autoridades nacionales y proporcionándoles documentos de orientación. A final de 2005, la Comisión tenía 489 casos de infracción pendientes en el ámbito del medio ambiente, frente a 570 al final de 2004, lo cual representa una reducción del 14 por ciento.

Stavros Dimas, comisario de Medio Ambiente, comentó acerca del informe: "El 90 por ciento de los europeos cree que los responsables políticos deben prestar tanta atención a las cuestiones medioambientales como a los factores económicos y sociales. Que se haya reducido el número de asuntos pendientes contra Estados miembros en una buena noticia".

## NUEVO PAPEL DE LAS CIUDADES EN LA POLÍTICA EUROPEA DE TRANSPORTES

**Prensa Comisión Europea**

La ciudad de Burgos acogió el pasado 26 de septiembre la cuarta reunión anual de las ciudades participantes en el programa CIVITAS de la Comisión Europea. El objetivo de la iniciativa es desarrollar alternativas a la utilización de los vehículos privados en las ciudades, con objeto de reducir la congestión y la contaminación y fomentar una utilización más racional de la energía. Más de 200 representantes de ciudades, entre los que figuraban concejales de transportes y alcaldes, debatieron sobre las posibilidades de actuación en las ciudades para lograr una movilidad sostenible en Europa.

Hasta la fecha, 36 ciudades han recibido ayudas a través de CIVITAS y la Comisión ha facilitado 100 millones de euros en régimen de cofinanciación. A partir de 2007, la Comisión continuará su ayuda financiera del programa CIVITAS en el contexto del séptimo Programa marco de investigación y desarrollo. Para entonces, la Comisión tiene la intención de seleccionar más ciudades CIVITAS, sobre todo de los nuevos estados miembros y de los países candidatos a la adhesión. Las autoridades locales necesitan ayuda para mantener un alto nivel de utilización del transporte público y fomentar la movilidad a pie y en bicicleta.

## LAS INSTITUCIONES DEBERÁN SER TRANSPARENTES Y ABIERTAS A LA PARTICIPACIÓN

**Prensa WWF/Adena**

El Diario Oficial de las Comunidades Europeas ha publicado el nuevo reglamento para la aplicación del Convenio de Aarhus (Dinamarca) que institucionaliza el derecho de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La Comisión Económica para Europa del Comité de Política Ambiental de la Organización de Naciones Unidas creó este convenio en la ciudad que le da nombre para garantizar el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales y el Consejo de la Comunidad Europea y España lo ratificaron posteriormente. Todo este nuevo cuerpo de legislación significa que cualquier ciudadano está legitimado, sin necesidad de demostrar ninguna afección particular, para reclamar información ambiental y participar en las decisiones medioambientales. Por su parte, los ONG podrán acceder a la justicia contra decisiones ambientales lesivas sin necesidad de tener que demostrar una implicación directa ni afección económica. Lograr que las propias instituciones europeas se sometan a esa transparencia, a la que siempre se mostraron muy reacias, ha sido un auténtico triunfo.

## EL PARLAMENTO EUROPEO, PARTIDARIO DE ELIMINAR EL MERCURIO EN EL SECTOR SANITARIO

**Prensa Ecologistas en acción**

El informe presentado al Parlamento Europeo por el Comité de Medio Ambiente propone eliminar los instrumentos de medicina que contengan mercurio, como termómetros de fiebre y aparatos de medir la tensión arterial, tanto para la venta al público como para su utilización en las instalaciones hospitalarias, ya que actualmente existen alternativas de calidad para los termómetros y la mayoría de aparatos.

Cuando se haga efectiva tal noticia, esta decisión protegerá la salud de los pacientes, del personal sanitario y del medio ambiente en su sentido más amplio, ya que el mercurio es un metal extremadamente peligroso y volátil que supone una amenaza mundial.

Sin embargo, la posición del Comité no incluye también los pequeños barómetros, cuya fabricación con mercurio sigue teniendo vía libre a pesar de que tales instrumentos conllevan un grave riesgo de contaminación por la facilidad con que se rompen durante su uso. Ecologistas en Acción confía en que esta propuesta se ratificada por el plenario y el Consejo del Parlamento Europeo y se amplíe a todos los termómetros, manómetros y pequeños barómetros.

## NUEVA ESTRATEGIA MEDIOAMBIENTAL PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDITERRÁNEO

**Cordis**

La Comisión Europea ha presentado una estrategia medioambiental para la limpieza y protección del Mediterráneo, que, entre otros aspectos, pretende intensificar la cooperación científica dentro del VII Programa Marco.

A pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos 30 años para su protección, el ecosistema mediterráneo, único en sus características, no ha dejado de deteriorarse como consecuencia de la contaminación causada por las industrias, el transporte naval y los usos domésticos. Por otra parte, los hábitats de las zonas costeras como, por ejemplo, los bosques, se destruyen para dar paso a proyectos de construcción.

La estrategia de la Comisión se propone reducir los niveles de contaminación en toda la región, promover el uso sostenible del mar y el litoral, promover la colaboración de los países vecinos en cuestiones medioambientales y ayudar a estos a desarrollar políticas e instituciones eficaces para la protección del medio ambiente.

Uno de los componentes clave de tal estrategia es la denominada iniciativa "Horizonte 2020", establecida por los dirigentes de los países europeos y mediterráneos para atajar las principales causas de la contaminación en dicho mar de aquí a 2020. La estrategia incluye un calendario de acciones a desarrollar hasta 2013, de acuerdo con el Horizonte 2020.