

## EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA EUROPA SOCIAL<sup>1</sup>

ROBERTO BREÑA S.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD HA SIDO UNO de los aspectos más discutidos del proyecto de integración europeo, sobre todo a partir de su inclusión en el Tratado de Maastricht. Sin embargo, el principio está rodeado de una serie de malentendidos, debidos, en no escasa medida, al carácter ambiguo del mismo. El presente trabajo, además de ser un intento por aclarar algunos de estos malentendidos, pretende mostrar que, a pesar de una serie de opiniones en contrario, el principio de subsidiariedad es perfectamente conciliable con la construcción de una Europa social.

La salvaguarda de las prerrogativas locales y la potenciación de la participación ciudadana, dos de los objetivos principales del principio en cuestión, están en consonancia con la labor que las redes sociales transeuropeas desarrollan. En el caso particular de la Red Europea sobre la Marginación de las Personas Mayores en Núcleos Urbanos, ésta ha funcionado desde sus orígenes en estrecho contacto con los gobiernos locales; además, todos sus *proyectos significativos* (como se denominan en la terminología de estas redes) se sustentan en una participación directa y activa de las personas mayores en los siete países en los que la Red Europea actúa.

El presente documento está dividido en cuatro secciones. En la primera, se presenta de manera sucinta el contexto del debate que se ha llevado a cabo en la Unión Europea sobre el principio de subsidiariedad desde hace aproximadamente diez años y se menciona el origen de la ambivalencia de este último. En la segunda, se tratan los antecedentes histórico-filosóficos y jurídicos del principio, así como las dos principales interpretaciones del mismo que se han hecho hasta la fecha (la demócrata-cristiana y la de los *Länder* alemanes).<sup>2</sup> En este punto, nos detendremos también a considerar

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado para una red social transeuropea (la Red Europea sobre la Marginación de las Personas Mayores en Núcleos Urbanos) y fue presentado ante la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento Europeo en febrero de 1998.

<sup>2</sup> La interpretación demócrata-cristiana, como veremos, se deriva de la doctrina social de

la relación existente entre el principio de subsidiariedad y el federalismo. En la última parte de esta sección, veremos las diversas menciones que del principio se hacen en el Tratado de Maastricht.

En la tercera sección, se revisarán algunos de los nexos más importantes entre la crisis del Estado de bienestar, el llamado "tercer sector" y la construcción de una Europa social. Lo que se pretende en esta sección no es profundizar en estos temas (cuya complejidad rebasa con mucho las intenciones y alcances de este trabajo), sino enunciar las relaciones que guardan entre ellos y con el tema principal que aquí nos ocupa. En la última sección haremos una breve reflexión sobre la ciudadanía, la solidaridad y la identidad europeas.

#### A) EL DEBATE SOBRE EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA. AMBIGÜEDAD DEL PRINCIPIO

El proceso de integración europea, que se inició en 1951 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, constituye un esfuerzo ingente en los planos político, social, económico y cultural por construir una *identidad* europea. Este proceso es, por definición, interminable y, sin embargo, posee, al mismo tiempo, una serie de límites que le marcan las identidades particulares de cada uno de los países que integran la Unión. Uno de los aspectos de dicho proceso que más se ha discutido en los últimos años es el principio de subsidiariedad. Un principio que, como veremos, tiene implicaciones en los cuatro planos mencionados y que se ha convertido en un aspecto importante en el desarrollo y consolidación de la identidad europea a la que se ha hecho referencia.

Aunque presente de manera implícita en ordenamientos jurídicos comunitarios anteriores al Tratado de Maastricht, no es sino a la firma de éste, en febrero de 1992, y con su entrada en vigor en noviembre del año siguiente, cuando el principio de subsidiariedad se convierte en una disposición legal fundamental de la Unión y, por tanto, deviene un tema de discusión privilegiado dentro de la agenda europea. El artículo 3B del Tratado de Maastricht (o Tratado de la Unión Europea) dice textualmente:

---

la Iglesia católica. En cuanto a la "interpretación" que adjudicamos a los *Länder* alemanes, no es que se trate de una perspectiva exclusiva de éstos, sino que, dentro del debate actual de la Unión Europea, fueron estas entidades regionales de la federación alemana las que pusieron sobre la mesa la interpretación "descentralizadora".

La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. 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.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.

El segundo de los párrafos del artículo citado es el que se refiere al principio de subsidiariedad (el primero se refiere a la atribución de competencias y el tercero al principio de proporcionalidad). Respecto de la atribución de competencias, es importante hacer notar que el principio de subsidiariedad solamente se aplica en los ámbitos en que las competencias son mixtas o concurrentes entre la Comunidad (o Unión, utilizaremos ambos nombres indistintamente) y los estados miembros, quedando fuera de su alcance todos aquellos en los que la Comunidad tiene competencias exclusivas. Se trata pues de un principio que regula el *ejercicio* de ciertas competencias y no se ocupa de la atribución de las mismas. La función primordial del principio de subsidiariedad, tal como aparece en el Tratado de Maastricht, es la de preservar la descentralización de poderes en el interior del sistema comunitario, manteniendo las competencias propias del nivel "inferior" (en este caso los estados miembros), *salvo si* la realización del objetivo planteado solamente puede ser realizado adecuadamente por la instancia política "superior" (en este caso la Unión). En apariencia, se trata de una disposición administrativa de funcionamiento; sin embargo, esta disposición tiene una serie de repercusiones político-sociales que explican la polémica que se ha dado alrededor del principio de subsidiariedad en los últimos años.

Las primeras alusiones al principio de subsidiariedad en la legislación comunitaria surgieron en 1975 con el Informe Tindemans sobre la Unión Económica y, posteriormente, en 1984, bajo los auspicios de Altiero Spinielli, en el Proyecto del Tratado para establecer la Unión Europea. En ambos documentos, el principio de subsidiariedad era entendido fundamentalmente como un principio que reforzaría las pretensiones federalistas de la Comunidad. Sin embargo, a partir del resultado desfavorable del referéndum danés sobre el Tratado de Maastricht en junio de 1992 y el resultado apenas favorable en el caso del referéndum francés que se llevó a cabo en septiembre del mismo año, el principio de subsidiariedad ha sido interpretado desde una perspectiva opuesta a la anterior. Esto es, se empezó a em-

plear como un principio que frenaría lo que se consideraba un crecimiento desmedido de las atribuciones de la Comisión Europea. Este crecimiento, no siempre bajo el control del Parlamento Europeo, y la percepción de un alejamiento creciente del ciudadano común con respecto a las instituciones de la Unión, están en la base de lo que desde hace ya varios años se denomina (en la jerga comunitaria) “el déficit democrático”.

El carácter ambiguo o ambivalente del principio de subsidiariedad ha sido señalado ya por muchos autores, pero es fundamental tenerlo en mente al estudiar el tema.<sup>3</sup> Utilizado originalmente, como ya se mencionó, para ampliar las competencias de la Comunidad (interpretación “ascendente” o “centralizadora”), desde el inicio de la presente década se le ha utilizado principalmente para reducir dichas competencias (interpretación “descendente” o “descentralizadora”). Ninguna de las dos interpretaciones es más “adecuada” o más “acertada”. Ambas pueden derivarse lógicamente del principio y se privilegiará una u otra de acuerdo con los fines que se persigan en cada caso, de acuerdo con los intereses de las partes involucradas o de acuerdo con el enfoque teórico-político que adopte la persona o institución que se ocupa del tema.

## B) ANTECEDENTES HISTÓRICO-FILOSÓFICOS Y JURÍDICOS DEL PRINCIPIO.

### DOS INTERPRETACIONES. FEDERALISMO. EL PRINCIPIO EN EL TRATADO DE MAASTRICHT

Al rastrear las fuentes del principio de subsidiariedad, los autores que lo han estudiado recurren a pensadores como Aristóteles, Santo Tomás de Aquino o Proudhon. Sin embargo, debe tenerse en mente que, tratándose de un principio de funcionamiento político-administrativo bastante general, es difícil localizar su origen con precisión. Ésta es la razón por la cual, además de los autores mencionados, se podrían citar muchos otros que también se han ocupado de alguno de los múltiples aspectos relacionados con el principio.

<sup>3</sup> Por ejemplo, Girolamo Strozzi escribe: “Ciertamente, se trata de un principio que presenta y mantiene una ambigüedad importante a raíz de las diferentes acepciones que tiene y de las diferentes funciones que le son atribuidas según los intereses que se pretendan proteger: de hecho, puede ser considerado como un freno a las ‘incurSIONES’ comunitarias en los sectores de competencias compartidas, o como un principio instrumental para fomentar la intervención de la Comunidad [...]”. “Le principe de subsidiarité dans la perspective de l’intégration européenne: une énigme et beaucoup d’attentes”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 3, julio-septiembre de 1994, p. 375.

Entre los autores de la tradición liberal que han hecho referencia a algunos de estos aspectos, se encuentran Locke, Tocqueville y Stuart Mili. Dada la importancia del individualismo para el pensamiento liberal y el énfasis que la interpretación “descendente” del principio de subsidiariedad pone en la capacidad decisoria del individuo o de entidades sociales próximas al ciudadano, no es de extrañar que se recurra a autores de esta tradición de pensamiento político como precursores del principio en cuestión. Sin embargo, las raíces directas del principio de subsidiariedad moderno están en una corriente de pensamiento que, en muchos sentidos, se sitúa en las antípodas del individualismo liberal: se trata de la doctrina social de la Iglesia católica. En la encíclica *Rerum novarum* (León XIII, 1891) pueden identificarse por primera vez los elementos centrales del principio de subsidiariedad; sin embargo, no será sino con la encíclica *Quadragesimo anno* (Pío XI, 1931) cuando el tema de la subsidiariedad reciba un tratamiento más detenido. En esta última, se puede leer:

... sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos [...] Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función “subsidiaria”, el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación.<sup>4</sup>

Como han señalado Van Kersbergen y Verbeek, el pensamiento social reflejado en ambas encíclicas tiene como fundamento el catolicismo social europeo decimonónico, especialmente el del obispo alemán Emmanuel von Ketteler (1811-1877), cuyo libro *La cuestión laboral y el cristianismo* contenía ya muchas de las ideas principales expuestas en *Rerum novarum*.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> *Doctrina pontificia III. Documentos sociales*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos (BAC), 1964, pp. 661 y 662. En *Mater et magistra* (1961), Juan XXIII dedica un apartado completo al principio de subsidiariedad (parágrafos 51 a 58, pp. 1161-1163) y en *Centesimus annus*, aparecida en 1991 para conmemorar los cien años de la *Rerum novarum*, Juan Pablo II vuelve a ocuparse del tema, insistiendo sobre su papel en el ámbito económico y enfatizando su importancia como remedio a la crisis del Estado de bienestar (48,V).

<sup>5</sup> “The Politics of Subsidiarity in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, núm. 2, junio de 1994, p. 222, nota 4.

Es importante señalar que, para esta concepción del principio, la subsidiariedad es, esencialmente, un paradigma para establecer y evaluar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Como veremos en seguida, esta visión fue complementada posteriormente con una perspectiva del principio como un patrón que debía regir el reparto de competencias entre los diversos niveles de gobierno.

A partir de la II Guerra Mundial, el principio de subsidiariedad, tal como aparecía en las encíclicas mencionadas, fue adoptado, renovado y laicizado por los partidos democristianos de Europa. Además, combinado con otros principios fundamentales que estos partidos han adoptado y defendido (como son el personalismo, la solidaridad y la justicia distributiva), contribuyó a construir la visión continental de la democracia cristiana sobre el Estado de bienestar. Dicha visión, si bien recelosa de la intervención estatal indiscriminada, no ponía reparos a la misma cuando los principios señalados no podían cumplirse sin su concurso. Es decir, no había límites infranqueables o estáticos a la intervención gubernamental, ya que límites de este tipo podían poner en entredicho algunos de los principios morales subyacentes en la doctrina demócrata-cristiana.

En cuanto a los antecedentes jurídicos, el principio de subsidiariedad se encuentra implícito en diversas constituciones europeas, lo cual es perfectamente lógico dentro de cualquier esquema de funcionamiento político de tipo federal. Quizás sea la Ley Fundamental de Bonn o constitución alemana de 1949 la que de manera más clara establezca el principio en cuestión. En ella, al tratar las atribuciones del *Bund* (parlamento nacional) y de los *Länder* (unidades políticas que constituyen la federación), el artículo 30 señala que “el ejercicio de prerrogativas estatales y el cumplimiento de las tareas del Estado incumben a los *Länder*, salvo lo dispuesto en la Ley Fundamental”. Asimismo, el artículo 70 estipula que la competencia legislativa pertenece como regla general a los *Länder*, “salvo si la Ley Fundamental establece otra cosa”.

En esta íntima relación entre el federalismo y la subsidiariedad está, en buena medida, la raíz de la equivocidad del principio.<sup>6</sup> Esto es así porque un sistema federal de gobierno incluye las dos tendencias contradictorias que, como ya se mencionó, están contenidas en el principio de subsidiariedad. Por un lado, todo Estado federal pretende contar con una serie de

<sup>6</sup> El federalismo es un concepto esencialmente *dinámico* y, por tanto, imposible de encuadrar dentro de términos rígidos. Como afirma Massimo Luciani, la tendencia a definir un Estado como “federal” tiene un valor altamente simbólico, en buena medida derivado de la presunta equivalencia entre federalismo y libertad. “Le prospettive del federalismo”, Roma, Fondazione Lelio Basso-Issoco, 1995, p. 5.

competencias y prerrogativas que le permitan mantener la unidad del país de que se trate a través de un conjunto de medidas de índole diversa (políticas, económicas, sociales o culturales); por otra parte, cada una de las unidades territoriales que conforman el Estado en cuestión pretende mantener dichas medidas dentro de unos límites que, desde su punto de vista, no infrinjan sus márgenes de acción política, sus posibilidades de desarrollo económico y sus especificidades culturales. Entre ambos intentos, se establece lo que podríamos llamar un *continuum* de posibilidades, entre las cuales se establecen límites, en buena medida arbitrarios, para poder así definir a un Estado como “federal” y contraponerlo al Estado “unitario” (en términos que, como ya se apuntó, son siempre favorables al primero).

Esta preocupación de las unidades regionales dentro de una federación por mantener su capacidad de maniobra en todos los ámbitos, fue lo que originó la reacción de los *Länder* alemanes en 1988 ante la entrada en vigor del Acta Única Europea el año anterior. Estas entidades, con Baviera a la cabeza, pusieron de manifiesto sus inquietudes por los efectos negativos que podía tener el Acta mencionada sobre la Constitución federal alemana en general y sobre las competencias exclusivas que ésta adjudicaba a los *Länder* en particular. Esta preocupación se extendió paulatinamente a otros estados miembros, que temían que el programa de la Comunidad para crear un mercado único en 1992 representara una pérdida *de facto* de soberanía nacional; pérdida que, además, amenazaba intensificar las tensiones ya existentes entre las autoridades nacionales y regionales de algunos de los países miembros.

En términos institucionales, de los temores de diversas regiones se derivó la creación del Comité de las Regiones dentro de la estructura de la Comunidad; se trata de un órgano consultivo, considerado como “el guardián de la subsidiariedad”, que celebró su primera sesión en marzo de 1994. Por otra parte, el respeto del principio de subsidiariedad es uno de los tres objetivos principales que la Comisión Europea se ha fijado a sí misma antes de elaborar sus propuestas legislativas (los otros dos objetivos son la defensa de los intereses europeos y la realización de consultas lo más amplias posible).

A primera vista, puede parecer que entre la teoría demócrata-cristiana de la subsidiariedad y la expuesta por los *Länder* alemanes existen afinidades importantes. Sin embargo, al examinar las posturas más de cerca, se ve que las connotaciones morales y dinámicas que prevalecían en la visión demócrata-cristiana están ausentes en el enfoque germano, el cual es esencialmente estático, en la medida en que aboga por una clara y definitiva separación de los poderes regionales y federales. Esta maleabilidad del principio de subsidiariedad fue, no obstante, un aspecto positivo del mismo cuando las tensiones entre las dos tendencias apuntadas parecían llevar a un

callejón sin salida. La ambigüedad ínsita en el principio fue un factor que seguramente influyó para que Jacques Delors lo defendiera con denuedo a fin de lograr su inclusión en el Tratado de Maastricht: se trataba de un principio que, por sí mismo, no obstruiría el crecimiento de las responsabilidades de la Comunidad y que, al mismo tiempo, respondía a las preocupaciones de algunos países con respecto a una centralización excesiva por parte de Bruselas.

Por último, debe señalarse que, además de las alusiones al principio de subsidiariedad en los dos documentos ya mencionados (el Informe Tindemans de 1975 y el artículo 12 del Proyecto Spinelli de 1984), la primera referencia clara a dicho principio en la legislación comunitaria aparece en el artículo 130R, apartado 4, del Tratado de la Comunidad Económica Europea. Este artículo, que estuvo vigente desde la entrada en vigor del Acta Única Europea en julio de 1987 hasta la del Tratado de la Unión Europea en noviembre de 1993, establece que "la Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 [que se refiere a la protección del medio ambiente] puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente".<sup>7</sup>

Volviendo al Tratado de Maastricht, además del párrafo segundo del artículo 3B (citado al inicio de la sección anterior), existen otras referencias al principio de subsidiariedad. La primera de ellas se encuentra en el antepenúltimo párrafo del preámbulo: "Resueltos a continuar el proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad."

El artículo A del Tratado, en su párrafo segundo, aunque sin mencionar expresamente el principio de subsidiariedad, utiliza la misma fórmula del preámbulo al señalar que en la Unión Europea "las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos".

La segunda de las disposiciones comunes del Tratado, el artículo B, precepto fundamental que enumera cuáles son los objetivos de la Unión Europea, establece en su último párrafo: "Los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 3B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea."

<sup>7</sup> Citado por Ángel Boixareu Carrera en su artículo "El principio de subsidiariedad", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 3, septiembre-diciembre de 1994, p. 775.



Una última alusión directa al principio de subsidiariedad aparece en el Tratado de Maastricht en el artículo K3, en su apartado 2, letra b, cuando se establece que, para la aplicación de algunas de las disposiciones del título VI del Tratado (que tratan sobre la cooperación judicial, aduanera y policial), el Consejo podrá “adoptar acciones comunes, en la medida en que los objetivos de la Unión puedan alcanzarse más fácilmente por medio de una acción común que por la acción aislada de los Estados miembros en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción de que se trate...”.

Para terminar esta sección, reseñamos brevemente algunas de las críticas más importantes que se han hecho al principio de subsidiariedad tal como aparece en el Tratado de Maastricht. Como se puede constatar, las posibles réplicas a estas críticas pasan, en la mayor parte de los casos, por debates en los que la ambigüedad del principio impide alcanzar soluciones expeditas o definitivas:

- 1) Si bien el principio es eficaz para regular las relaciones entre un Estado federal y sus entidades constitutivas cuando se encuentra estipulado dentro de la Constitución de un país específico, para un organismo como la Unión Europea, que no es un Estado federal ni posee una Constitución propiamente dicha, su eficacia es bastante discutible.
- 2) Los dos criterios que se utilizan para justificar la intervención comunitaria (la suficiencia o eficacia de la acción y la dimensión o efectos de la misma) pueden llegar a ser contradictorios en algunos casos.
- 3) La “justiciabilidad” del principio de subsidiariedad, la cual recae en el Tribunal de Justicia de la Comunidad, es sumamente discutible. El problema principal en este caso es que se pretende que una institución *jurídica* dictamine sobre un principio eminentemente *político*.
- 4) Si el principio fue incluido en el Tratado para aliviar “el déficit democrático”, el medio elegido no fue el adecuado. En este caso, lo que se debe hacer es aumentar los poderes del Parlamento Europeo y abrir más los procesos de decisión que existen actualmente en el Consejo.
- 5) El principio atenta contra muchos de los logros comunitarios y se presta a ser utilizado de manera indiscriminada por algunos estados miembros que no quieren ver afectados sus intereses. Considerada *ad litteram*, la fórmula según la cual las decisiones serán tomadas “de la forma más próxima posible a los ciudadanos” puede representar la paralización de la Comunidad como tal.

C) LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR, LA EMERGENCIA DEL TERCER SECTOR Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA EUROPA SOCIAL

Desde hace más de 20 años se habla de la "crisis" del Estado de bienestar.<sup>8</sup> Dicha crisis ha sido objeto de análisis de todo tipo (económicos, fiscales, administrativos, políticos, sociológicos, etc.). Aunque el sustantivo "crisis" pareciera haber perdido sentido después de haber sido utilizado por un espacio de tiempo tan prolongado, lo cierto es que el intento de crear, primero, un mercado común europeo y, en la actualidad, una moneda única, así como algunas de las consecuencias que dichos intentos acarrear en el plano social, han dado al término "crisis" una actualidad renovada.

Es importante señalar, antes de proseguir, que no existe lo que pudiera denominarse un Estado de bienestar europeo; cada uno de los países miembros posee estados benefactores con características propias. Sin embargo, desde mediados de los años setenta, todos ellos, en gran parte como consecuencia de la llamada "crisis petrolera" de entonces, empezaron a sufrir disfunciones (déficit fiscal inmanejable, burocratismo desmedido, etc.) que desembocaron en una crisis financiera y de legitimidad.

Prácticamente todos los análisis que se han hecho sobre la crisis del Estado de bienestar coinciden en señalar que la salida de la misma pasa necesariamente por el fortalecimiento de la sociedad civil o, dicho en otros términos, por la consolidación de lo que en la actualidad se denomina "tercer sector".<sup>9</sup> En este sentido, por ejemplo, Peter Abrahamson escribe: "Así, cuando es difícil ser muy preciso sobre las direcciones de la política social europea, parece claro que el consenso masivo aparente en torno a unas vagas ideas de pluralismo del bienestar señala la importancia de las instituciones de provisión social de la sociedad civil."<sup>10</sup>

<sup>8</sup> La bibliografía al respecto es inagotable. Entre la enorme cantidad de textos que pueden recomendarse se cuentan los siguientes: desde un punto de vista socioeconómico, el ya clásico *Contradicciones en el Estado del bienestar* de Claus Offe, uno de los primeros y más destacados estudiosos del tema; desde una perspectiva histórico-política, *La crise de l'État-providence* de Pierre Rosanvallon; por último, desde un enfoque sociológico con hondas preocupaciones éticas, *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation* de Alan Wolfe, un sociólogo estadounidense que en este libro hace un análisis crítico del Estado de bienestar escandinavo. (Para las referencias bibliográficas completas, véase la bibliografía.)

<sup>9</sup> Una enorme cantidad de términos han sido utilizados para referirse a este resurgimiento organizativo de la sociedad civil. Sin detenernos en las diferencias de matiz entre ellos, se pueden mencionar los siguientes: "sector independiente", "economía social", "organizaciones no lucrativas", "asociaciones altruistas", "asociaciones voluntarias" y "organizaciones no gubernamentales".

<sup>10</sup> "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?", en Luis Moreno y Sebastián Sarasa (comps.), *El Estado del bienestar en la Europa del sur*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1995. La cita es de la p. 142.

Sin necesidad de caer en análisis maniqueos (la sociedad civil como algo positivo *per se*; el Estado y el mercado como encarnaciones malignas), es claro que solamente el fortalecimiento de las diferentes entidades de la sociedad civil (asociaciones, cooperativas, etc.) permitirá que se mantenga una provisión adecuada del conjunto de servicios sociales que, a partir de 1945, fue conformando los estados de bienestar en la mayoría de los países de Europa Occidental. Esto, sobra decirlo, no tiene por qué implicar una "extinción" del Estado. De hecho, en un contexto de recursos cada vez más escasos y de estructuras de gestión y de servicios insuficientes, el Estado debe seguir coordinando la provisión de los servicios sociales; de no hacerlo, se corre el riesgo de caer en una proliferación desmedida y desordenada de entidades sociales que, en lugar de contribuir a la prestación de dichos servicios, terminarían por agravar algunas de las deficiencias ya existentes.<sup>11</sup> Se trata, en suma, de una rearticulación y adelgazamiento del Estado cuyo objetivo principal, en lo que a servicios sociales se refiere, es lograr una gestión adecuada de los mismos en estrecha comunicación con el tercer sector. A partir de ahora, la administración pública deberá concebirse a sí misma más como *enabler* (aquel que facilita las condiciones para...) y no tanto como proveedor directo de servicios sociales, pero sin dejar de programar y coordinar las actividades prioritarias.<sup>12</sup> Solamente este trabajo conjunto permitirá a millones de ciudadanos europeos mantener un mínimo de bienestar en los años por venir.

En lo que respecta al proyecto europeo de integración, la evolución de los nombres de los organismos que han estado al frente del mismo [CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), CEE (Comunidad Económica Europea), CE (Comunidad Europea) y UE (Unión Europea)], parece

<sup>11</sup> La validez de lo aquí dicho depende de la estructura y solidez de la sociedad civil de cada país. Sin embargo, lo que escribe Rodríguez Cabrero sobre el caso español parece valer también para otros países del área: "La idea de una sociedad más activa se abre paso progresivamente pero [...] ni la privatización, ni la socialización garantizan una solidaria producción y un reparto del bienestar sin el papel central regulador y financiador de las administraciones públicas, una vez que ha quedado constatada la debilidad de la sociedad civil, a pesar de su creciente dinamismo, y los límites del mercado para llegar a los numerosos ciudadanos excluidos." "La política social en España", en Luis Moreno y Sebastián Sarasa (comps.), *El Estado del bienestar en la Europa del sur*, *op. cit.*, pp. 83 y 84.

<sup>12</sup> En el caso de los países de Europa del sur, esta transferencia en la provisión de servicios del Estado al tercer sector se dificulta aún más por la absoluta dependencia económica de éste con respecto a aquél, por la existencia de patrones clientelistas de funcionamiento y por la ausencia de canales institucionales de cooperación entre las asociaciones altruistas y el aparato gubernamental. Sobre las relaciones entre el Estado y el tercer sector en estos países, véase "La sociedad civil en la Europa del sur: una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y asociaciones altruistas", de Sebastián Sarasa, en Moreno y Sarasa, *op. cit.*, pp. 157-186.

estar en contradicción con el sesgo economicista que dicho proyecto ha adquirido en diversos momentos; el último de ellos en la primera mitad de los años noventa: primero, con el proyecto de un mercado único y, en seguida, con el proyecto de una moneda paneuropea. En nuestra opinión, dicho sesgo tiene que ser complementado con un enfoque social sobre lo que debe ser la Europa del futuro; de otra manera, será difícil hablar cabalmente de una *Unión Europea*.

Según Leibfried y Pierson, los obstáculos más importantes para la consolidación de una política social europea son los siguientes:<sup>13</sup>

- 1) La fragmentación de las instituciones políticas comunitarias, ejemplificada en los conflictos sobre la extensión de la votación por mayoría en el Consejo en cuestiones de política social durante la Cumbre de Maastricht.
- 2) La ausencia o debilidad de las fuerzas políticas (en especial de la socialdemocracia y de las organizaciones laborales) que pueden apoyar decididamente la expansión de las políticas sociales.
- 3) La heterogeneidad de Europa, sobre todo económica, pero también social y cultural, que complica sobremanera el establecimiento de una política social europea.
- 4) La diversidad fundamental de los estados de bienestar nacionales y el control que cada uno de estos estados tiene sobre los componentes centrales de la política social (educación, salud y pensiones), lo cual parece excluir, por el momento, la posibilidad de un Estado de bienestar europeo.

Sin ánimo de responder a los puntos anteriores, haremos un par de comentarios que guardan relación con algunos de ellos. Con el fin de lograr un mayor apoyo tanto institucional como en la opinión pública europea, parece importante, al margen de la fortaleza o debilidad de ciertos grupos políticos proclives a la defensa del Estado asistencial, desarrollar un discurso social alternativo al discurso eminentemente político-administrativo de las entidades gubernamentales y al discurso puramente económico-gerencial que el mercado difunde. Este nuevo discurso debe ser claro en cuanto a los objetivos del tercer sector y con respecto a los medios para alcanzarlos, así como reiterar la importancia de una transparencia absoluta en lo relativo al manejo y destino final de los recursos económicos asigna-

<sup>13</sup> "Prospects for Social Europe", *Politics and Society*, vol. 20, núm. 3, septiembre de 1992; específicamente, pp. 343-348.

dos a dicho sector; por último, debe insistir en la necesidad de desarrollar un “derecho social” que regule las acciones dentro del sector y que defina con claridad aspectos tales como la articulación entre el voluntariado y los profesionales. En algunos países, las organizaciones no gubernamentales o no lucrativas deben dejar atrás posturas puramente reivindicativas e intentar enfocarse más en la gestión de servicios.

Por otra parte, justamente porque no se puede hablar en la actualidad de un Estado de bienestar europeo, el desenvolvimiento ordenado y regulado de las organizaciones no gubernamentales se convierte en un factor fundamental para subsanar los déficit que en materia social sufren varios de los países miembros de la Unión. En este sentido, es importante aprovechar y canalizar la solidaridad y el afán por involucrarse en labores de tipo social que se manifiesta crecientemente entre la juventud europea. Para ello, evidentemente, no es necesario esperar a la creación de ese Estado de bienestar europeo cuya conformación (como Liebfried y Pierson reconocen) está, hoy por hoy, muy distante, sino combinar una adecuada regulación-coordinación del tercer sector con el aprovechamiento de inquietudes que, bien encauzadas, pueden constituir un aporte nada despreciable para paliar algunas de las deficiencias que existen actualmente en la provisión de servicios sociales.

El proceso europeo de integración económica se ha desarrollado con éxito de la mano del principio de subsidiariedad. La interpretación que se ha dado a dicho principio ha variado con el transcurso del tiempo y de acuerdo con las exigencias y expectativas tanto de los gobiernos de los estados miembros de la Comunidad como de sus respectivas ciudadanías. En los últimos años se ha privilegiado un enfoque estático y constitucionalista que no siempre responde a las necesidades de la población marginada de algunos países de la Comunidad. Este enfoque debe ser complementado con una visión del principio que enfatice las posibilidades del mismo en cuanto a contribuir a la solución de dichas necesidades sin atentar contra las competencias y prerrogativas de las unidades políticas nacionales y regionales. Las miras y posibilidades contenidas en el principio no deben ser limitadas. Una consecuencia de esta manera de concebir el principio implicaría la pérdida de la connotación que actualmente se privilegia (el principio de subsidiariedad como “el principio de la mínima interferencia”) y la potenciación de un principio que contribuya a consolidar una Europa cuya identidad sea no solamente de índole política o económica, sino también de carácter social.

Esto es posible porque en el principio de subsidiariedad se encuentran los elementos que permiten desarrollar una Europa cuyos contenidos comunes vayan más allá del ámbito económico. El contenido social que debe

tener el proceso/proyecto europeo de integración no tiene por qué implicar necesariamente ni el alejamiento de los ciudadanos de las decisiones que les atañen, ni el aumento del tamaño o de las prerrogativas de las instituciones de la Unión. De la misma manera, los esfuerzos de ésta por asegurar un bienestar mínimo a las poblaciones de todos los estados miembros no deben ser desestimadas. Desde la *Carta comunitaria de los derechos fundamentales de los trabajadores* de 1989 hasta el *Libro blanco sobre la política social europea* de 1994 (pasando por el *Protocolo social* del Tratado de Maastricht, la *Recomendación* sobre protección social de junio de 1992 y el *Libro verde sobre el futuro de la política social europea* del año siguiente), la Comunidad ha intentado garantizar estos mínimos de bienestar. Es cierto que dichos documentos no son vinculantes y que algunos de ellos tienden a centrarse demasiado en los derechos de los trabajadores, pero ello no disminuye su trascendencia si se tiene en mente que la Unión Europea se define en gran medida como *proyecto* y que en los últimos años se han logrado importantes avances para pasar de una política social dirigida al "trabajador" a una enfocada en el "ciudadano".

La perspectiva demasiado "laboral" de la que a veces se acusa a la Comunidad olvida, por lo demás, un punto sobre el cual quizá no se ha insistido lo suficiente: la única vía para luchar efectivamente contra la pobreza y la exclusión social es mediante la creación de políticas económicas generales de creación de empleo. El tercer sector tiene también aquí un papel que desempeñar, a través de una mayor implicación en actividades relacionadas con la generación de puestos de trabajo. En este sentido, la pérdida de la tradicional desconfianza hacia el mercado puede ser decisiva. Constituyéndose en sujeto económico, el tercer sector podría contribuir a afirmar la solidaridad dentro del mundo mercantil; todo ello dentro de la lógica de un Estado subsidiario. Como el ya mencionado *Libro blanco* lo afirma, el tercer sector constituye un ámbito privilegiado en el esfuerzo que realiza la Unión Europea por lograr un crecimiento ocupacional.

#### D) CIUDADANÍA, SOLIDARIDAD E IDENTIDAD EUROPEA

En la interpretación de los *Länder* alemanes del principio de subsidiariedad subyace la idea del federalismo como exclusivamente descendente y descentralizador; este federalismo, a su vez, se considera como el sistema óptimo de funcionamiento político-administrativo de un Estado. Para esta interpretación, los dos peligros mayores son el alejamiento de las decisiones de gobierno de la ciudadanía y el poder excesivo que pueden adquirir tan-

to las instancias nacionales (el Estado federal) como supranacionales (la Unión Europea).

El funcionamiento de la inmensa mayoría de las redes sociales transeuropeas (entre las que se cuenta la Red Europea sobre la Marginación de las Personas Mayores en Centros Urbanos) no sólo no implica ninguno de estos peligros, sino que, en la práctica, contribuye a disminuirlos. Por un lado, porque se trabaja directamente con los ciudadanos, implicándolos y consultándolos respecto de las acciones que se han de llevar a cabo. Por otro, porque el tipo de gestión que está detrás de los *proyectos significativos* no representa un aumento en las dimensiones de las instituciones comunitarias. Al contrario, dicha gestión está en consonancia con las necesidades que en este renglón se han manifestado desde que se empezó a hablar de la crisis del Estado de bienestar y se plantearon las posibles soluciones: la iniciativa social debía diseñar nuevas maneras de trabajar con las instituciones públicas para poder invertir un proceso de desmesurado crecimiento estatal, el cual, de no detenerse, terminaría por colapsar las estructuras europeas de ayuda social.

Las redes sociales responden a las preocupaciones inscritas dentro del principio de subsidiariedad. Si se privilegia la interpretación descendente, porque actúan en contacto directo con las instancias locales y con los ciudadanos; siempre bajo un criterio de corresponsabilidad y complementariedad. Trabajando, además, bajo criterios de gestión que no implican mayores prerrogativas ni crecimiento alguno de las instituciones públicas (sean nacionales o supranacionales). Si se privilegia la interpretación ascendente, porque la composición internacional de las redes, el intercambio de experiencias que desarrollan, la corresponsabilidad colectiva que fomentan y, por último, la sensibilización de la opinión pública que llevan a cabo en sus respectivos países, *construyen*, de hecho, la Unión Europea. Se puede decir que las redes sociales transeuropeas enfatizan el trabajo local, pero sin dejar de pensar globalmente, sin olvidar la dimensión europea.

El Tratado de Maastricht ha introducido por primera vez en el ámbito de la Comunidad una clara concepción de la ciudadanía. A través de los artículos 8 a 8e de dicho tratado, se crea lo que se denomina la "ciudadanía de la Unión". En ellos, este concepto es visto esencialmente desde una perspectiva política; sin embargo, toda concepción de la ciudadanía tiene necesariamente implicaciones sociales.<sup>14</sup> Tal como lo establece el Dictamen de la Comisión de la Conferencia Intergubernamental 1996, cuyo título es *Reforzar la Unión Política y preparar la ampliación*, la noción de "ciudadanía

<sup>14</sup> Sobre la "ciudadanía social", su importancia y los obstáculos a los que se enfrenta en el contexto comunitario, véase Liebfried y Pierson, *op. cit.*, p. 336.

europea” consagrada por el Tratado de Maastricht “se basa en un modelo europeo de sociedad que comprende el respeto de los derechos fundamentales reconocidos por todos y un compromiso de solidaridad entre sus miembros”.<sup>15</sup>

Es este compromiso el que permitirá que los aspectos sociales de la ciudadanía europea vayan adquiriendo cada vez más peso y mayor sustancia. Este compromiso es también el que determinará la consistencia real de la identidad europea que está en juego, no sólo detrás de la noción de ciudadanía que el Tratado de Maastricht ha consagrado, sino también de todo el proyecto de integración europeo. El principio de subsidiariedad forma parte de este compromiso y, en esa medida, contribuye a consolidar la *dimensión social* del proyecto integrador, dimensión sin la cual una *identidad* europea propiamente dicha es impensable.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Boixareu Carrera, Ángel, “El principio de subsidiariedad”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 3, septiembre-diciembre de 1994, pp. 771-808.
- Cass, Deborah Z, “The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Union”, *Common Law Market Review*, vol. 29, núm. 6, diciembre de 1992, pp. 1107-1136.
- Comisión Europea, *Libro verde sobre la política social europea. Opciones para la Unión*, 1993 [COM 551-C3-0490/93].
- , *Libro blanco sobre la política social europea. Un paso adelante para la Unión*, 1994 [COM (94)333-C4-87/94].
- , *Europa social. Programa de acción social a mediano plazo 1995-1997*, 1995.
- , Conferencia Intergubernamental 1996. *Dictamen de la Comisión: reforzar la unión política y preparar la ampliación.*
- , Conferencia Intergubernamental 1996. *Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión.*
- Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del 24 de junio de 1992 (92/441/CEE): criterios relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social.*
- Doctrina pontificia III. Documentos sociales*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos (BAC), 1964.
- Fonseca Morillo, Francisco, “Legitimidad democrática: el principio de subsidiariedad”, *Europa Junta, Revista de Información Comunitaria*, núm. 11, diciembre de 1992, pp. 5-20.
- Galera Rodrigo, Susana, “El principio de subsidiariedad desde la perspectiva del re-

<sup>15</sup> Conferencia Intergubernamental 1996, *Dictamen de la Comisión: reforzar la Unión Política y preparar la ampliación*, p. 9.



- parto de competencias entre los Estados miembros y la Unión Europea”, *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, boletín 103, mayo de 1995, pp. 5-22.
- Leibfried, S. y Paul Pierson, “Prospects for Social Europe”, *Politics and Society*, vol. 20, núm. 3, septiembre de 1992, pp. 333-366.
- Luciani, Massimo, “Le prospettive del federalismo”, Roma, Fondazione Lelio Basso-Issoco, 1995.
- Moreno, Luis y Sebastià Sarasa (comps.), *El Estado del bienestar en la Europa del sur*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1995.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, CONACULTA-Alianza Editorial, 1991.
- Rosanvallon, Pierre, *La crise de l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1981.
- Strozzi, Girolamo, “Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes”, *Revue Trimestriale de Droit Européen*, núm. 3, julio-septiembre de 1994, pp. 373-390.
- Toth, A.G., “The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty”, *Common Law Market Review*, vol. 29, núm. 6, diciembre de 1992, pp. 1079-1105.
- Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1992.
- Van Kersbergen, Kees y Bertjan Veerbeck, “The Politics of Subsidiarity in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, núm. 2, julio de 1994, pp. 215-236.
- Wolfe, Alan, *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*, Berkeley, University of California Press, 1989.