

## EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

En los ámbitos en los que existen «competencias compartidas» (véase la sección C), el principio de subsidiariedad, consagrado en el Tratado de la Unión Europea, define las circunstancias en las que es preferible la actuación de la Unión en lugar de los Estados miembros.

### BASE JURÍDICA

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

### OBJETIVOS

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad regulan el ejercicio de las competencias de la Unión. En los ámbitos que no son de competencia exclusiva de la Unión, el principio de subsidiariedad tiene como objeto proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y autoriza la intervención de la Unión cuando los objetivos de una acción no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que puedan alcanzarse mejor a escala de la Unión «debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida». Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los Tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias a la ciudadanía en la mayor medida posible, con arreglo al [principio de proximidad enunciado en el artículo 10, apartado 3, del TUE](#).

### RESULTADOS

#### A. Origen y evolución histórica

El principio de subsidiariedad se consagró formalmente en el TUE, firmado en 1992: en dicho Tratado se incluyó una referencia al principio del [Tratado constitutivo de la Comunidad Europea \(TCE\)](#). El [Acta Única Europea](#), firmada en 1986, ya había introducido un criterio de subsidiariedad en el ámbito del medio ambiente, aunque no se denominaba así explícitamente. El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas estableció, en su [sentencia de 21 de febrero de 1995 \(T-29/92\)](#), que, antes de la entrada en vigor del TUE, el principio de subsidiariedad no constituía un principio general de Derecho conforme al cual hubiera de controlarse la legalidad de los actos comunitarios.

Sin modificar la formulación del principio de subsidiariedad en el que ha pasado a ser el artículo 5, párrafo segundo, del TCE, el [Tratado de Ámsterdam](#), firmado en 1997, añadió como anexo al TCE un [Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad](#) (en lo sucesivo, «Protocolo de 1997»). El enfoque general con respecto a la aplicación del principio de subsidiariedad, acordado previamente en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, pasó así a ser jurídicamente vinculante y sujeto a control judicial sobre la base del protocolo relativo a la subsidiariedad.

El Tratado de Lisboa, por el que se modifican el TUE y el TCE, firmado en 2007, inscribió el principio de subsidiariedad en el artículo 5, apartado 3, del TUE, y derogó la disposición correspondiente del TCE, si bien retomó la formulación de dicho artículo. Añadió asimismo una referencia explícita a la dimensión regional y local del principio de subsidiariedad. Además, el Tratado de Lisboa sustituyó el Protocolo de 1997 con un nuevo Protocolo n.º 2 cuya principal novedad radica en el papel de los Parlamentos nacionales en relación con la garantía del respeto del principio de subsidiariedad (1.3.5).

## **B. Definición**

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

Aplicado en el marco de la Unión, el principio de subsidiariedad sirve para regular el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión. Excluye la intervención de la Unión en aquellos casos en que los Estados miembros puedan abordar un asunto de forma eficaz a escala central, regional o local. Solo se justifica el ejercicio de las competencias de la Unión en aquellos casos en que los Estados miembros no puedan alcanzar de manera satisfactoria los objetivos de una acción propuesta y cuando se pueda aportar un valor añadido si la acción se lleva a cabo a escala de la Unión.

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

## **C. Ámbito de aplicación**

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

El principio de subsidiariedad se aplica a los ámbitos de «competencia compartida» que figuran en el artículo 4, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que no es exhaustivo. A diferencia de la «competencia exclusiva» que se concede a la Unión (artículo 3) y la competencia para coordinar, apoyar o complementar las acciones de los Estados miembros (artículos 5 y 6), las competencias compartidas se dan en ámbitos donde los Estados miembros pueden tomar la iniciativa solo «en la medida en que la Unión no haya ejercido su competencia» (artículo 2, apartado 2 del TFUE). Se trata de competencias que la Unión puede asumir de manera parcial o total, de manera que se vuelven exclusivas en virtud del ejercicio de estas, hasta que la Unión decida dejar de ejercerlas. En particular, se incluyen entre estos ámbitos el mercado interior; la política social, tal y como se define en el Tratado; la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y las pesquerías (a excepción de la conservación de los recursos biológicos marinos); el medio ambiente; la protección de los consumidores; el transporte; las

redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia y los asuntos de seguridad sanitaria graves.

## 2. Dónde se aplica el principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad se aplica a todas las instituciones de la Unión y reviste especial importancia práctica en el marco de los procedimientos legislativos. El Tratado de Lisboa ha reforzado el cometido de los Parlamentos nacionales y del Tribunal de Justicia en el control del respeto del principio de subsidiariedad. No solo introdujo una referencia explícita a la dimensión subnacional del principio de subsidiariedad, sino que también reforzó el papel del Comité Europeo de las Regiones y abrió la posibilidad, que se deja al criterio de los Parlamentos nacionales, de la participación de los Parlamentos regionales que disponen de facultades legislativas mediante el mecanismo de «alerta temprana» *ex ante*.

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

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, párrafo segundo, y el artículo 12, letra b), del TUE, los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el Protocolo n.º 2. En virtud de este procedimiento de «alerta temprana» *ex ante* al que se ha hecho referencia anteriormente, cualquier Parlamento nacional o cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Cuando se reciban dictámenes motivados que representen, por lo menos, a un tercio de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (un voto por cámara en los Parlamentos bicamerales y dos votos en los Parlamentos monocamerales), deberá volverse a estudiar el proyecto («tarjeta amarilla»). La institución impulsora del proyecto de acto legislativo podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo, y deberá justificar su decisión. En lo que respecta a los textos relativos a la cooperación policial o judicial en materia penal, el umbral es menor (un cuarto de los votos). Cuando, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales impugne la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad y la Comisión decida mantener su propuesta, la cuestión se remitirá al legislador (el Parlamento y el Consejo), que se pronunciará en primera lectura. En caso de que el legislador considere que la propuesta legislativa no es compatible con el principio de subsidiariedad, podrá rechazarla por mayoría del 55 % de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo («tarjeta naranja»).

A día de hoy, el procedimiento de «tarjeta amarilla» se ha activado en tres ocasiones, mientras que el procedimiento de «tarjeta naranja» nunca ha sido utilizado. En mayo de 2012, se emitió la primera «tarjeta amarilla» en relación con la propuesta del [Reglamento Monti II sobre el derecho de acción colectiva](#) vinculada a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios. En total, doce de los cuarenta Parlamentos nacionales o cámaras de esos Parlamentos consideraron que la propuesta no era conforme con el principio de subsidiariedad desde el punto de vista de su contenido. La Comisión retiró finalmente su propuesta, si bien consideró que

no se había establecido una infracción del principio de subsidiariedad. En octubre de 2013, catorce cámaras de los Parlamentos nacionales de once Estados miembros presentaron otra «tarjeta amarilla» a raíz de la presentación de la [propuesta de creación de la Fiscalía Europea](#). La Comisión, tras analizar los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, [decidió mantener la propuesta](#), indicando que esta era conforme al principio de subsidiariedad. En mayo de 2016, catorce cámaras de once Estados miembros emitieron una tercera «tarjeta amarilla» contra la [propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores](#). La Comisión presentó numerosas [razones para mantener su propuesta](#), considerando que no vulneraba el principio de subsidiariedad, pues la cuestión de los trabajadores desplazados es, por definición, transfronteriza.

La Conferencia de los Órganos Parlamentarios Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC) es una plataforma útil para que los Parlamentos nacionales compartan información relacionada con el control de la subsidiariedad. Además, la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, mantenida por el Comité Europeo de las Regiones, facilita el intercambio de información entre las entidades locales y regionales y las instituciones de la Unión. Entre los miembros de dicha Red figuran Parlamentos y Gobiernos regionales con competencias legislativas, entidades locales y regionales sin competencias legislativas y asociaciones de Gobiernos locales en la Unión. También están abiertas a las delegaciones nacionales del Comité Europeo de las Regiones y a las cámaras de los Parlamentos nacionales.

#### **E. Avances institucionales recientes**

En noviembre de 2017, la Comisión creó un [Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente»](#), que emitió su informe en julio de 2018. Sobre la base de sus recomendaciones, en octubre de 2018, la Comisión publicó un [«paquete sobre la subsidiariedad»](#), que introduce una plantilla para evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad en las evaluaciones de impacto, las evaluaciones y las exposiciones de motivos.

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad fueron clave en la Conferencia sobre el Futuro de Europa (de abril de 2021 a mayo de 2022), que concluyó con la elaboración de 49 propuestas en las que se incorporaban 326 medidas relacionadas con las principales prioridades y retos para Europa, incluida la cuestión de la democracia. [La resolución del Parlamento de 22 de noviembre de 2023](#) propuso que se reforzase la revisión de la subsidiariedad por parte del Tribunal de Justicia, mediante la extensión del plazo de ocho semanas para los parlamentos nacionales a doce semanas, la inclusión de las opiniones de los parlamentos regionales en los dictámenes motivados, y la introducción de un mecanismo de «tarjetas verdes» que permita a los parlamentos nacionales proponer iniciativas legislativas.

Desde la Conferencia, el concepto de «subsidiariedad activa» ha cobrado importancia. La 11.<sup>a</sup> Conferencia sobre Subsidiariedad celebrada en 2014 giró en torno a la «Mejora de la legislación y la subsidiariedad activa: claves para una UE que ofrezca resultados». En su Informe Anual de 2024 (publicado el 8 de septiembre de 2025), la Comisión reiteró que la subsidiariedad activa y el compromiso pleno con las autoridades locales y regionales continúan siendo prioridades clave para la legislatura 2024-2029.

## F. Control judicial

El respeto del principio de subsidiariedad puede someterse a un control a posteriori (tras la adopción del acto legislativo) mediante la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que también se indica en el Protocolo. En sus sentencias en los asuntos [C-84/94](#) y [C-233/94](#), el Tribunal afirmó que el respeto del principio de subsidiariedad es uno de los elementos sujetos a la obligación de motivar los actos de la Unión, con arreglo al artículo 296 del TFUE. Esta obligación se satisface cuando el respeto de dicho principio queda claro en la lectura de los considerandos. En 2016, en una sentencia histórica más reciente ([asunto C-547/14, Philipp Morris](#), apartado 218), el Tribunal reafirmó que este «debe verificar si el legislador de la Unión podía considerar, sobre la base de datos pormenorizados, que el objetivo perseguido por la acción pretendida podía alcanzarse mejor a escala de la Unión». Por lo que respecta a las garantías procesales y, en particular, a la obligación de motivar los actos en lo que respecta a la subsidiariedad, el Tribunal recuerda que el cumplimiento de esta obligación «debe apreciarse en relación no solo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto, así como con las circunstancias de cada caso» (apartado 225).

Un [documento de trabajo del Parlamento sobre los principio de subsidiariedad y proporcionalidad](#) publicado en 2021 mostró que «el Tribunal de Justicia nunca anuló una medida por infringir el principio de subsidiariedad» y sugiere que «se debería crear una cámara de subsidiariedad compuesta por los presidentes de los Tribunales Constitucionales nacionales al objeto de combatir el sesgo político y mejorar la calidad de las revisiones de la legislación».

Los Estados miembros podrán interponer recurso de anulación ante el Tribunal contra un acto legislativo por motivos de infracción del principio de subsidiariedad en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara de este, de conformidad con su ordenamiento jurídico. El Comité Europeo de las Regiones también podrá interponer este tipo de recursos contra actos legislativos para los que el TFUE requiera su consulta. El reciente [informe Draghi](#) sostiene que, a pesar de gozar de unas competencias tan relevantes, estos actores no han impugnado las propuestas legislativas de la Comisión de forma asidua. El informe aboga por una consulta a escala de la Unión que examine los motivos de un enfoque como este por parte de los parlamentos nacionales.

En agosto de 2024, un parlamento nacional inició la primera acción por la infracción del principio de subsidiariedad, conforme a lo establecido en el Protocolo n.º 2 contra el [Reglamento \(UE\) 2024/1351 sobre la gestión del asilo y la migración](#) ([Asunto C-553/24, interpuesto por la Asamblea Nacional francesa](#)). Esta acción histórica, iniciada por solamente 60 diputados de un total de 577 en virtud de lo dispuesto en el artículo 88-6 de la Constitución Francesa, demuestra que el control de la subsidiariedad es ahora accesible para las minorías parlamentarias de algunos parlamentos nacionales, de modo que se consigue reforzar potencialmente la supervisión democrática y el respeto de la subsidiariedad tanto a escala nacional como de la Unión.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

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

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

### A. Acuerdos interinstitucionales

El Parlamento adoptó una serie de medidas para asumir su papel en virtud de los Tratados en lo que respecta a la aplicación del principio de subsidiariedad. De conformidad con el artículo 43 de su Reglamento interno, «durante el examen de una propuesta de acto legislativo, el Parlamento prestará especial atención a si dicha propuesta respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». La Comisión de Asuntos Jurídicos es la comisión parlamentaria con responsabilidad horizontal para supervisar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. En este sentido, elabora periódicamente un informe relativo a los informes anuales de la Comisión sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad.

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

Según el [Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea](#) (que sustituye al Acuerdo de diciembre de 2003 y al Concepto común interinstitucional para las evaluaciones de impacto de noviembre de 2005), la Comisión debe justificar en la exposición de motivos las medidas propuestas en relación con el principio de subsidiariedad y ha de tenerlo en cuenta en las evaluaciones de impacto. Además, en virtud del [Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea del 20 de noviembre de 2010](#), el Parlamento y la Comisión se comprometen a colaborar con los Parlamentos nacionales

para que estos últimos puedan ejercer más fácilmente su poder de control en relación con el principio de subsidiariedad.

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

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

En su [Resolución de 13 de septiembre de 2012](#), el Parlamento celebra la asociación más estrecha de los Parlamentos nacionales en el control de las propuestas legislativas a la luz de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y propone que se investigue el modo en que podrían eliminarse los obstáculos a la participación de dichos Parlamentos en el mecanismo de control de la subsidiariedad.

En su [Resolución de 18 de abril de 2018](#), el Parlamento observa el fuerte incremento del número de dictámenes motivados presentados por los Parlamentos nacionales, lo que pone de manifiesto su creciente participación en el proceso de toma de decisiones de la Unión. También acoge favorablemente el interés de los Parlamentos nacionales por adoptar un papel más proactivo utilizando un procedimiento de «tarjeta verde». En este sentido, recomienda utilizar plenamente los instrumentos existentes que permiten a los Parlamentos nacionales participar en el proceso legislativo sin crear nuevas estructuras institucionales y administrativas.

En su [Resolución de 13 de febrero de 2019](#), el Parlamento destacó el papel fundamental de las autoridades locales y, en particular, de los Parlamentos regionales con competencias legislativas. También tomó nota de las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente», pero señaló que muchas de ellas, en particular en lo relativo al papel de los Parlamentos nacionales y a la reforma deseable del sistema de alerta temprana, ya habían sido destacadas por el Parlamento.

En su [Resolución de 24 de junio de 2021](#), el Parlamento señaló que las autoridades locales y regionales aplican y utilizan aproximadamente el 70 % de la legislación de la Unión y pidió a la Comisión que las involucre plenamente en sus procesos de consulta y que integre una «plantilla tipo», con el fin de evaluar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a lo largo del proceso de toma de decisiones. El Parlamento hizo hincapié, asimismo, en que la estructura actual del procedimiento para el mecanismo de control de la subsidiariedad obliga a las comisiones de los Parlamentos nacionales consagradas a la Unión a dedicar un tiempo excesivo a las evaluaciones técnicas y jurídicas con plazos breves, lo que complica el objetivo de mantener un debate político más profundo sobre las políticas europeas.

En su [Resolución de 23 de noviembre de 2023](#), el Parlamento señaló el aumento significativo de dictámenes motivados por parte de los parlamentos nacionales (al pasar de nueve en 2020 a treinta y cuatro en 2022), y reitera que todavía no se ha utilizado ninguna «tarjeta naranja» desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Pidió la participación de los parlamentos nacionales en las etapas más tempranas del procedimiento legislativo así como unas explicaciones más detalladas por parte de la Comisión para hacer posible unas evaluaciones de la subsidiariedad sólidas. El Parlamento también instó al Consejo a aumentar la transparencia a través de la publicación de documentos, en particular sobre las posiciones de los Estados miembros, lo que mejora el control parlamentario.

En su [Resolución de 17 de enero de 2024](#), el Parlamento reconoció la solicitud de extensión del plazo de ocho semanas para emitir dictámenes motivados formulada por los parlamentos nacionales y pidió que se introdujese un plazo de doce semanas en el marco de la próxima revisión del Tratado. El Parlamento también propuso que se crease un procedimiento de «tarjeta verde», en virtud de la cual al menos un tercio de los Parlamentos nacionales podría pedir a la Comisión o al Parlamento Europeo que presentase propuestas legislativas, de manera que se influiría positivamente el debate europeo.

Christophe BEAUDOUIN / JAGODA KAROLINA MACIEJEWSKA / Mariusz Maciejewski  
12/2025