

ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN ESPAÑA. SENTIDO Y VALOR DE LAS DIFERENCIAS EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ENTES AUTONÓMICOS

The principle of subsidiarity in Spain: current developments and prospects. The meaning and significance of divergences in the legal regime of the Spanish autonomous communities

SONSOLES ARIAS GUEDÓN

IE Universidad

sonsoles.arias@ie.edu

Cómo citar/Citation

Arias Guedón, Sonsoles (2026).

Actualidad y perspectivas del principio de subsidiariedad en España.

Sentido y valor de las diferencias en el régimen jurídico de los entes autonómicos.

Revista Española de Derecho Constitucional, 137, 105-142.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.137.04>

Resumen

El presente trabajo analiza el principio de subsidiariedad y su posible aplicación en el ordenamiento jurídico español. Aunque no está expresamente reconocido en la Constitución española, la subsidiariedad ha sido positivizada en diversos estatutos de autonomía y en algunas leyes estatales y autonómicas. El objetivo principal de este trabajo es contextualizar el principio en su complejidad teórica y práctica para evaluar su viabilidad dentro del marco jurídico español. Para ello, se examina su positivación y desarrollo normativo en el ordenamiento español, a fin de analizar su posible operatividad en España. Asimismo, a partir del análisis de la normativa vigente y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se examina cómo la subsidiariedad puede integrarse y articularse con otros principios que rigen el sistema jurídico español.

Palabras clave

Principio de subsidiariedad; ordenamiento jurídico español; Constitución española; estatutos de autonomía; legislación estatal y autonómica; viabilidad jurídica; positivación normativa; jurisprudencia constitucional; integración de principios jurídicos; sistema jurídico español.

Abstract

This paper analyzes the principle of subsidiarity and its potential application within the Spanish legal system. Although it is not explicitly recognized in the Spanish Constitution, subsidiarity has been codified in several Statutes of Autonomy as well as in certain national and regional laws. The main objective of this study is to contextualize the principle in both its theoretical and practical dimensions in order to assess its feasibility within the Spanish legal framework. To this end, the paper examines its codification and regulatory development in the Spanish legal order to evaluate its potential operability. Furthermore, based on an analysis of the current legislation and the jurisprudence of the Constitutional Court, the paper explores how subsidiarity can be integrated and articulated with other principles governing the Spanish legal system.

Keywords

Principle of subsidiarity; Spanish legal system; Spanish Constitution; Statutes of Autonomy; national legislation; regional legislation; legal feasibility; normative codification; constitutional jurisprudence; legal principles integration.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO Y ORIGEN. III. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y EL SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. IV. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y EN EL RÉGIMEN DE AUTONOMÍA LOCAL. V. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA. VI. OTROS PRINCIPIOS DE LOS QUE PODRÍA DEDUCIRSE LA SUBSIDIARIEDAD. VII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN¹

En el derecho comparado, el principio de subsidiariedad se perfila como un concepto fundamental en el ámbito del derecho público y la organización territorial del poder. Su origen se encuentra en la filosofía política y en la doctrina social de la Iglesia católica, si bien su desarrollo ha sido especialmente relevante en la construcción de sistemas federales o fuertemente descentralizados como Alemania e Italia, así como en la consolidación de organizaciones supranacionales, como la Unión Europea. Es un principio que proclama como esencia propia la necesidad de que las decisiones sean adoptadas por la entidad más próxima al ciudadano, salvo que una instancia superior pueda desempeñar dicha función de manera más eficaz.

En el contexto español, el principio de subsidiariedad no aparece consagrado en la Constitución. Es cierto que durante unos años fue objeto de un intenso debate doctrinal y jurídico, principalmente tras la positivación del principio en el ámbito europeo. Pero en España, y a diferencia de lo que ocurre en otros modelos de corte federal o descentralizados, la Constitución española de 1978 no quiso acoger explícitamente este principio y, por tanto, nunca se ha configurado como un criterio rector en la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

¹ Agradezco a los participantes del Gruppo di Torino por las aportaciones y comentarios que realizaron a la autora en la presentación de este trabajo en Pistoia (Italia) el 11 de abril de 2025, en el marco del encuentro sobre *Actualidad y perspectivas de la subsidiariedad en Italia y España*. Un especial agradecimiento ha de dirigirse a los profesores Josep María Castellá Andreu y Carlos Vidal Prado, por sus acertadas sugerencias y su inestimable consejo. Y siempre agradecida a mi maestro, el profesor Ángel Gómez Montoro, que tuvo a bien revisar este trabajo cuando se encontraba en su fase inicial.

Este trabajo realiza un análisis del principio de subsidiariedad desde su conceptualización teórica hasta su posible aplicación en el ordenamiento jurídico español. Para ello, se destacará brevemente su origen y evolución y se revisará su posible aplicabilidad dentro de nuestro ordenamiento. También analiza la normativa vigente que incorpora, de alguna manera, ya sea expresamente o de forma implícita, ciertos rasgos de subsidiariedad como elementos para tener en cuenta en el ejercicio de las competencias entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. En esta tarea se examinará, igualmente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que, en cierta medida, haya tratado este principio, de forma que podamos ver si ha encontrado algún tipo de desarrollo práctico en el marco de nuestra organización autonómica.

La relevancia de este estudio radica en la necesidad de comprender cómo el principio de subsidiariedad puede de algún modo contribuir a una mejor articulación de las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, y entre estas y sus entidades locales; y cómo su influencia podría ser apreciada en la práctica constitucional. Este trabajo busca, por tanto, aportar algo de claridad al debate sobre la posible aplicación de este principio como criterio orientador en la gestión y el ejercicio de las competencias y en la relación entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales.

II. CONCEPTO Y ORIGEN

Antes de comenzar a abordar la posible virtualidad de este principio en nuestro ordenamiento, conviene, al menos, definirlo brevemente. El principio de subsidiariedad se preocupa por el efectivo reparto del poder dentro de un orden político, estableciendo que las funciones deberían descansar en el nivel más bajo o descentralizado, salvo que por razones de eficiencia o efectividad sea más adecuado reservarlo al nivel central (Føllesdal, 1998: 190). Es un principio que defiende, por tanto, que las materias y el poder político solo pueden ser ejercicios por el nivel superior si así lo estiman necesario las subunidades territoriales y si la materia o el poder político se manejan mejor a nivel nacional. De lo contrario, el poder político debería permanecer en manos de esas subunidades territoriales que constituyen realmente la sociedad, o en niveles más localizados de la sociedad política (Friesen, 2005: 1). En esta línea se pronuncian también Calabresi y Bickford (2014: 125), al definir el principio de subsidiariedad como la idea de que los asuntos han de ser decididos en el nivel más bajo o en el nivel de gobierno menos centralizado. Sostienen estos autores que, ya que los derechos pertenecen de manera natural solo al individuo, las entidades sociales (familias, comunidades, ciudades, naciones o confederaciones)

solo podrán legislar en la medida en que los individuos o las pequeñas unidades sociales carezcan de competencia. En España, existe una noción generalizada del principio de subsidiariedad que se entiende como aquel principio que legitima la actuación de un poder superior cuando dicha actuación no pueda ser efectivamente ejercida por otro poder inferior (Ortega Álvarez, 2007: 110).

El principio de subsidiariedad entra en acción cuando se producen dos condiciones esenciales, que pueden actuar a su vez como límites del propio principio. Estas dos condiciones son *eficiencia y necesidad*. Por un lado, la subsidiariedad permite el ejercicio del poder por el nivel central siempre y cuando se justifique por criterios de eficiencia; del mismo modo que dicho nivel de poder podrá intervenir cuando los niveles más bajos de poder no puedan conseguir sus fines por sí mismos (Føllesdal, 1998: 193). En cierta medida, por tanto, la subsidiariedad busca conferir una determinada ayuda a las entidades de poder inferiores, cuando no les sea posible la consecución de sus fines por sus propios medios. Ello explica el origen etimológico de la palabra *subsidiariedad*, que encuentra su origen en la raíz latina *subsidium*, que significaría soporte, ayuda, colaboración o asistencia².

Pese a que el origen de la palabra puede parecer claro —ayuda o asistencia—, lo cierto es que este principio posee una naturaleza muy heterogénea. El principio de subsidiariedad encuentra su origen en el campo de la filosofía escolástica y de la doctrina social de la Iglesia católica, aunque con posterioridad ha sido utilizado por la filosofía política para diseñar el reparto del poder político, fundamentalmente en modelos federales y descentralizados. Y, finalmente, ya en las últimas décadas, el principio de subsidiariedad ha sido positivizado en el ámbito de la Unión Europea y en determinados ordenamientos jurídicos nacionales, como el alemán o el italiano.

Por tanto, si bien una definición general entendería este principio como la idea de que los asuntos deben ser decididos en el nivel inferior o el menos centralizado territorialmente³, precisamente por ese diverso origen y aplicación, este principio presenta una gran plasticidad que lo hace adaptarse de distinta

² Oswald von Nell-Breuning lo quiso destacar de esta manera en la redacción de la Encíclica *Quadragesimo Anno*, en 1956. Su origen histórico se remonta a las tropas del Imperio romano. En efecto, la legión romana contaba con unas tropas de refuerzo compuestas por veteranos (los triarios o *triarii*) que únicamente entraban en combate en situaciones extremas. Eran, por tanto, consideradas tropas subsidiarias o *subsidiariae cohortes*. De ahí se deriva el término italiano *sussidio*, entendido, como Frosini apunta, en el sentido de ayuda económica provista a los necesitados (2002: 8).

³ Básicamente, la subsidiariedad implica que los Gobiernos necesitan delegar sus competencias o funciones al nivel más pequeño —o más cercano al ciudadano— que pueda

manera en según qué circunstancias⁴. Así, este principio puede presentar dos dimensiones:

- (i) De un lado, el principio de subsidiariedad presenta una dimensión llamada negativa, centrífuga o *proscriptiva*⁵ cuando con su ejercicio se persiga evitar un excesivo centralismo y promover una efectiva protección de las subentidades territoriales con respecto de la intervención del poder central, que queda fuertemente limitado en favor de la actuación de las instancias inferiores. La subsidiariedad en este caso juega un papel limitador del poder superior o central, que debe dejar actuar en primer término a los poderes inferiores.
- (ii) De otro lado, este principio puede ser interpretado en su vertiente positiva, centrípeta o *prescriptiva*, es decir, centralizadora o expansiva de las competencias del poder central. Conforme a esta dimensión, la subsidiariedad busca centralizar los poderes en la instancia superior de modo que las competencias puedan ejercerse de un modo más efectivo y unificador⁶, o una vez constatada la imposibilidad de su ejercicio por la inferior. Esta dimensión es la que expresa en su totalidad la idea de que la subsidiariedad se presenta como ayuda o subsidio a las entidades territoriales inferiores⁷.

eficientemente llevarlas a cabo. *Vid.* Blank (2010: 533). También en Calabresi y Bickford (2014: 125).

⁴ Barnés (1993: 513). Este autor, que realiza un profundo análisis conceptual del principio, afirma que se trata de un concepto formal, un criterio o instrumento de medir, que carece de contenido material apriorístico e inmutable y que tiene una plasticidad inmensa. Es «una regla de medir, de cuya aplicación se obtendrán resultados diferentes, según las necesidades del momento y de la naturaleza de cada materia, en suma, de cada tiempo y lugar» (517 y 591).

⁵ Por su directa traducción de la palabra inglesa *proscriptive*. Føllesdal (1998: 196).

⁶ No cabe duda de que Althusius defendía la dimensión negativa del principio y fue tiempo después cuando la Iglesia católica asume la vertiente positiva, instando a la intervención estatal en favor de las comunidades obreras y sociales. El papa Pío XI, con posterioridad, matizará esta manifestación positiva del principio de subsidiariedad tras las experiencias sufridas con los movimientos totalitarios, queriendo poner límites a la acción estatal e introduciendo nuevamente, por tanto, la interpretación negativa del principio. *Vid.* Mestre-Aizpurua (2012: 115 y 116).

⁷ En su dimensión positiva, el principio de subsidiariedad promueve que el Estado intervenga en la economía con objeto de proteger las condiciones laborales de los trabajadores, no yendo más allá de lo necesario para cumplir los objetivos y respetando la autonomía de los individuos y organizaciones sociales. Se puede comprender

Además de estas dos dimensiones, el alcance de la subsidiariedad se dirige en dos planos espaciales distintos, según los sujetos que estén implicados⁸. Estos dos planos no son incompatibles entre sí ni tienen por qué operar de manera exclusiva o excluyente el uno del otro, sino que pueden ser aplicados de manera conjunta o simultánea (Barber, 2018: 188):

- (i) En primer lugar, el principio de subsidiariedad puede aplicarse en un plano *horizontal*, cuando el poder central deba permitir el desarrollo y autonomía de las asociaciones, sectores y organizaciones sociales. En este caso, el principio de subsidiariedad modula las relaciones entre el Estado o poder político y los ciudadanos, ya sea como individuos, ya sea en las formaciones sociales donde se desarrollan. Se centra, por tanto, en una relación público-privada. Aunque en el plano horizontal el principio de subsidiariedad aboga por dejar el mayor espacio posible a la autonomía privada reclamando una protección real del individuo, la familia y las asociaciones frente al intervencionismo estatal (expresión, por tanto, de su dimensión negativa), a su vez puede implorar una mayor participación del Estado que garantice las condiciones de vida de sus ciudadanos (esto es, en su dimensión positiva).
- (ii) En un plano *vertical*, la subsidiariedad opera entre los distintos ordenamientos jurídicos que se encuentran territorialmente divididos: por un lado, entre el nivel supranacional o comunitario y el estatal; y, por otro, en propio ámbito interno de los países: entre el Estado central y sus regiones y entre estas últimas en relación, también, con sus propios entes locales. La subsidiariedad aplicada en este plano vertical/territorial es la acogida en el derecho comunitario como principio jurídico positivo y se considera, en palabras de Barber (2018: 189), como principio constitucional que ha de ser aplicado a todos los Estados en todo momento. En el plano vertical, la subsidiariedad expresa que la acción debe emprenderse en el nivel de gobierno más bajo en el que puedan alcanzarse adecuadamente determinados

esta dimensión como *orientada al fin*: es el deber del Estado de ayudar a las instituciones a alcanzar por sí mismas sus fines propios. El principio de subsidiariedad de acuerdo con esta dimensión opera, por tanto, como título de intervención (Barnés, 1993: 516).

⁸ Se trata de una división generalmente aceptada desde los comienzos de la aplicación a nivel comunitario del principio de subsidiariedad (Herrero y Rodríguez de Miñón, 1993a: 367).

objetivos. Esta noción podrá aplicarse, entonces, en cualquier sistema político en el que la autoridad gubernamental se aloje en diferentes niveles verticales (Bermann, 1994: 338).

Con sus dos dimensiones y sus dos ámbitos de aplicación, este principio se presenta con una enorme plasticidad y ambigüedad; y puede ser interpretado, además, como un criterio de juicio de doble dimensión político-jurídico, puesto que, por un lado, juega un papel relevante en el reparto o asignación competencial entre los distintos niveles de poder, y, por otro, opera como criterio de ejercicio de las competencias ya existentes (Barnés, 1993: 534). De esta manera, la subsidiariedad no es un criterio de atribución de competencias, sino más bien de ejercicio de estas⁹. Busca, en esencia, que el ejercicio de las competencias sea el más cercano posible al ciudadano¹⁰. No ha de confundirse, por tanto, este principio con el de competencias de atribución, ni ha de entenderse como principio de asignación de nuevas competencias, sino más bien como principio de regulación o gradación de las ya atribuidas¹¹.

Se trata, en definitiva, de un principio que acoge muy variados significados, dimensiones e interpretaciones. Obtuvo un protagonismo sorprendentemente importante tras su incorporación como principio jurídico en el ordenamiento jurídico europeo en los años noventa del siglo pasado. A partir de ese momento, son numerosos los estudios del principio de subsidiariedad, principalmente en su vertiente vertical, que analizan su operatividad tanto en las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros como también en el ámbito interno de los Estados¹². Veamos cómo figuraría este principio en el ordenamiento jurídico español.

⁹ Constantinesco (1990: 172-173). También, en España, Herrero y Rodríguez de Miñón (1993a: 368). El autor lo define como un criterio formal para atribuir las competencias, e incluso para ejercerlas.

¹⁰ También Herrero y Rodríguez de Miñón (1993b: 17).

¹¹ Barnés (1993: 528). Algunos autores, incluso, defienden que este principio puede operar como alternativa al federalismo en aspectos importantes y que encaja a la perfección en el ámbito de la gobernanza global y la globalización, puesto que parte de la existencia de dos jurisdicciones distintas, promueve la noción de autonomía positiva o deberes positivos del Gobierno central hacia las unidades soberanas y no está vinculado al principio de competencias exclusivas (Blank, 2010: 533).

¹² El principio de subsidiariedad fue asumido como fundamento constitucional y contenido cultural del sistema jurídico europeo y adaptado a su constitucionalidad común ya desde los comienzos de la Unión. En este sentido, resulta de inevitable cita la profusa obra del profesor Peter Häberle sobre el principio de subsidiariedad en su proyección europea y de calado eminentemente cultural. Así, entre otras muchas, *vid.* Häberle (2008: 347).

III. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y EL SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El principio de subsidiariedad no está expresamente mencionado en la Constitución española, ni tampoco parece que el texto constitucional se haya inspirado en sus postulados de ninguna manera. En el régimen anterior sí se había positivizado este principio en su vertiente horizontal, promoviendo la acción subsidiaria del Estado en la esfera económica y social, para aquellos casos en los que la iniciativa privada fuera insuficiente¹³. No fue objeto de ninguno de los debates constituyentes¹⁴ y, por ende, nuestra Constitución nada dice al respecto.

Únicamente algunos años después, ya con la incorporación del principio de subsidiariedad en el ámbito europeo, se encuentran algunas voces que plantean su inclusión y aplicación con carácter general en nuestro ordenamiento jurídico, aunque reconocen que el texto constitucional no lo menciona expresamente, ni se puede deducir tampoco de una interpretación auténtica del constituyente¹⁵. Como apunta Fernández Alles (2016: 42), debe

¹³ El art. 4 de la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964/1967, habilitaba al Estado a intervenir en la actividad económica creando empresas nacionales e iniciando actividades industriales en los casos de insuficiencia de la iniciativa privada o para los supuestos en que aquella no alcanzase los objetivos propuestos (<https://www.boe.es/boe/dias/1963/12/30/pdfs/A18190-18198.pdf>, última visita el 10 de marzo de 2025). *Vid.* Barnés (1993: 570).

¹⁴ Solo aparece expresamente citado en una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Vasco al vigente art. 149.29.^a CE (en ese momento, art. 138, apdo. 29), proponiendo la siguiente redacción: «29. Bases para el desarrollo de la legislación relativa al orden público; defensa de la seguridad pública en los conflictos de ámbito supra-territorial autonómico. Corresponde al Estado el ejercicio subsidiario de las potestades precisas para la defensa de la seguridad pública cuando los poderes del territorio autónomo no atendieran debidamente a aquellos fines. Los Estatutos de los territorios autónomos regularán las condiciones de dicha actuación subsidiaria y la creación de policías territoriales y la intervención de los Cuerpos de la Policía del Estado». Enmienda número 674, del Grupo Parlamentario Vasco, al título VIII, art. 128, apdo. 29: <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>, último acceso el 10 de marzo de 2025.

¹⁵ Entre esas voces se encuentran Cavero (1994: 133) y Fernández Alles (2016: 39). Uno de los momentos de mayor protagonismo doctrinal en España del principio de subsidiariedad fue en este preciso momento de la incorporación del principio en el ámbito europeo. Autores que se consideran imprescindibles para entender una posible aplicación de este principio en España son Parejo Alfonso (1999; 2003: 33), Rubio

rechazarse, por tanto, la consideración del principio de subsidiariedad como principio constitucional de la organización territorial, debiéndose relegar a un segundo plano filosófico, perfectamente distinguible de los fundamentos constitucionales.

Tal y como se ha avanzado, el principio de subsidiariedad no se encuentra entre los principios que presiden la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, por lo que debería rechazarse su operatividad jurídica en el sistema de reparto competencial¹⁶. De interpretarse una posible lógica de subsidiariedad en nuestro actual reparto competencial, esta podría encontrarse no en la delimitación competencial definida en los arts. 148 y 149 CE, si no en lo previsto en el art. 150 CE, que contiene otras vías de ampliación competencial en favor de las comunidades autónomas. En concreto, las leyes de delegación o transferencia reconocidas en el art. 150.2 CE permiten una elevación competencial autonómica y, por tanto, una descentralización del poder en favor de las Administraciones inferiores, en este caso de las comunidades autónomas. De manera muy distinta operarían las leyes de armonización previstas en el art. 150.3 CE. Sin ignorar el parcial fracaso del art. 150.3 CE como disposición habilitadora para la armonización de competencias autonómicas por parte del Estado, las reglas aquí dispuestas jugarían un papel opuesto, ya que habilitan al Estado a dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, cuando así lo exija el interés general. Estas leyes de armonización operarían con un rol centralizador, por tanto, que viene legitimado por un criterio de necesidad y en aras de proteger el interés general. Las dos normas previstas en los apdos. segundo y tercero del art. 150 CE podrían responder, por tanto, a la lógica de la subsidiariedad, si bien cada una de ellas tomaría una dirección distinta o, incluso, una dimensión opuesta: mientras las leyes de delegación o transferencia del art. 150.2 CE persiguen una mayor descentralización en el ejercicio de las competencias, las leyes de armonización responden a una finalidad más unificadora en favor del Estado central (Barnés, 1993: 578).

Llorente (1994: 213), Fraga Iribarne (1997; 2001: 21), Rodríguez-Arana (1994: 11; 1997: 1873; 2000: 469), Muñoz Machado (2015: 195); Fernández Rodríguez (2002: 103), y Rivero Ysern (2002: 57), entre otros.

¹⁶ Son numerosos los autores que afirman que, en el sistema de reparto competencial efectuado entre el Estado y las comunidades autónomas en la Constitución, no se aprecia, en ningún caso, la lógica de la subsidiariedad. Por todos, Fernández Alles (2016: 38 y ss.), Barnés (1993: 573), Ortega Álvarez (2007: 110), y Herrero y Rodríguez de Miñón (1993b: 32).

IV. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y EN EL RÉGIMEN DE AUTONOMÍA LOCAL

Pese a la inexistente positivación del principio de subsidiariedad a nivel estatal para las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, sí encontramos un reconocimiento expreso de la subsidiariedad en el ámbito autonómico y local¹⁷. Esto encuentra su razón en el reconocimiento del principio de subsidiariedad que efectúa la Carta Europea de Autonomía Local aprobada el 15 de octubre de 1985¹⁸ para el ámbito local. Así, el art. 4.3 CEAL impone una lógica de la subsidiariedad muy ligada a un criterio de proximidad, al reconocer que «[e]l ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía». Esa cercanía, expresamente impuesta por la CEAL, supone para muchos autores el reconocimiento expreso de la técnica de la subsidiariedad vertical en las relaciones entre los distintos niveles territoriales de las propias entidades locales (Martínez López-Muñoz, 2006: 65). Este criterio se erige, por tanto, como un principio de articulación competencial en la esfera local y se aplica, así, al ámbito competencial de los entes locales. Como advierte García Roca (2004), la mayor proximidad espacial al interés configura el criterio más racional en cualquier descentralización política (García Roca, 2004: 23).

La garantía de la autonomía local viene consagrada, de forma genérica para las entidades locales, en el art. 137 CE, y de forma específica para los municipios en el art. 140 CE y para las provincias en el art. 141 CE; siendo estas las dos entidades locales básicas de nuestro sistema territorial. De hecho, algunos autores verán en la consagración constitucional de la autonomía local la incorporación de una regla de distribución de competencias, a tenor de la cual los asuntos locales, en principio, quedarán en manos de los entes locales, sin que se haga necesario acudir al principio de subsidiariedad. No haría falta, para ellos, que se reconociese la subsidiariedad en el ámbito local, pues su

¹⁷ De hecho, Bermann circunscribe la subsidiariedad al ámbito puramente local. Para el autor, la subsidiariedad expresa una preferencia por la gobernanza al nivel más local posible, coherente con la consecución de los fines declarados del gobierno (1994: 339).

¹⁸ La CEAL entró en vigor en nuestro ordenamiento interno el 1 de marzo de 1989. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1989-4370>, última visita el 11 de marzo de 2025.

propia autonomía es la garantía suficiente de que los asuntos locales han de ser competencia de los propios entes locales¹⁹.

Lógicamente, garantía de esa autonomía es la protección de su específica esfera competencial, reconocida en los primeros artículos de la LRBRL²⁰, donde la cercanía al ciudadano es criterio suficiente para dotar a las entidades locales de las competencias necesarias para el ejercicio de su autonomía²¹. La LRBRL consagra, por tanto, los principios de descentralización y máxima proximidad al ciudadano como criterios que favorecen la atribución de competencias a los municipios y provincias. Es necesario destacar que la propia ley distinguirá, dentro del ámbito de las competencias propias de las entidades locales, dos núcleos competenciales básicos (Barnés, 1993: 586): i) los servicios municipales mínimos de prestación obligatoria por parte de los municipios²²,

¹⁹ Para Barnés, el principio de subsidiariedad nada aportaría a las relaciones competenciales en el ámbito de los entes locales. Según el autor, aunque sea cierto que *autonomía local y subsidiariedad* —entendida como primacía competencial de la unidad inferior— no son magnitudes conceptual y técnicamente intercambiables, no lo es menos que comparten un punto de intercesión al admitirse que la autonomía local del art. 137 CE encierra una regla de distribución de competencias en virtud de la cual los asuntos locales han de quedar, en principio, en manos de los entes locales (Barnés, 1997a: 89).

²⁰ Y en la propia exposición de motivos, cuando señala: «Así, en la asamblea extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias, celebrada a finales de 1993, se definió el objetivo de la consecución de un «Pacto local» que clarificase el ámbito competencial de la Administración local y que permitiese resolver con mayor eficacia las demandas de los ciudadanos, mediante el acercamiento de la Administración a los mismos, así como la aplicación plena del principio de subsidiariedad. Se planteaba, como necesidad, que los municipios puedan asumir las funciones que, de acuerdo con su capacidad y la demanda social, les corresponda».

²¹ Así, el art. 2.1 LRBRL establece: «Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

²² Enumerados en el art. 26 LRBRL según el tamaño del municipio. A modo indicativo, estos servicios se corresponden con el alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable,

y ii) el bloque material sobre el que el municipio tiene reconocido, al menos, un mínimo de participación en su gestión. El alcance de esta participación dependerá, en todo caso, de lo que disponga la normativa sectorial —estatal o autonómica—²³.

En este sentido, el art. 4.3 CEAL refuerza la idea de la subsidiariedad en favor de las entidades locales, por cuanto constituyen la Administración más cercana al ciudadano (Ortega Álvarez, 2007: 116). Ambos preceptos comparten una cierta lógica de subsidiariedad, al incumbir de forma preferente a la autoridad más cercana al ciudadano, salvo que la naturaleza de la actividad y la capacidad de gestión aconsejen transferirla a la autoridad superior²⁴. Si bien el criterio de máxima cercanía previsto en la CEAL difiere de lo recogido en la LRBRL, por cuanto el primero posee fuerza normativa limitada. En primer lugar, porque el art. 4.3 CEAL establece un criterio de preferencia de las autoridades más cercanas al ciudadano de forma muy genérica, pudiendo ser sustituido con facilidad por otro principio prevalente en derecho interno cuando así sea requerido. En segundo lugar, porque la CEAL no impone a los Estados un modelo específico de subsidiariedad. Como apunta Velasco (2009), la Carta Europea de Autonomía Local no opta ni por una atribución competencial universal ni por una subsidiariedad entendida como preferencia de actuación en ámbitos competenciales concurrentes. Únicamente prefiere las autoridades más cercanas a los ciudadanos, dejando a los Estados que concreten el alcance —la forma y límites— de esa preferencia (Velasco, 2009: 41).

Además, la propia LRBRL permite, con base en el principio de coordinación, que el ejercicio de las competencias tome una dirección ascendente en favor de la Administración central, ya sea la estatal o la autonómica, de intervención sobre las competencias de las entidades locales²⁵. Si bien se han alzado

alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas, parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos, protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público, transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano, etc.

²³ Art. 25.2 LRBRL.

²⁴ Tal y como se desprende del último inciso del Art. 4.3 CEAL.

²⁵ Así dispone en los arts. 10 y 59 LRBRL. Art. 10 LRBRL: «1. La Administración Local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

2. Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las

voces que afirman que esas potestades de coordinación de los entes centrales superiores no son ilimitadas y solo podrían llevarse a cabo bajo la concurrencia de los siguientes requisitos²⁶:

1. Justificación: es decir, que exista una justificación en un interés supralocal, esto es, «que las actividades o los servicios trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades locales, incidan o condicionen relevantemente los de las administraciones superiores, o sean concurrentes o complementarios de los de estas».
2. Subsidiariedad: que la actuación de las Administraciones públicas «no pueda alcanzarse por los procedimientos de cooperación voluntaria o

actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

3. En especial, la coordinación de las Entidades Locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

4. Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales».

Art. 59.1 LRBRL: «A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior. Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas».

²⁶ Voto particular de Juan Ramón Sáez Valcárcel a la STC 124/2023, de 26 de septiembre.

- estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate».
3. Predeterminación: que la ley determine, «con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes asambleas legislativas».
 4. Sectorialidad y carácter no exhaustivo: esto es, que la coordinación se realice mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, «a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente».
 5. Participación ponderada, es decir, que se reconozca a los entes locales un grado de participación en la elaboración de los planes sectoriales que permita armonizar los intereses públicos afectados.

Sin embargo, no son pocas las voces que claman por un fortalecimiento del principio de subsidiariedad en favor de los Gobiernos locales. La falta de determinación competencial en favor de estos y la total dependencia que tienen a lo que les atribuya la legislación sectorial hace que el criterio de máxima cercanía al ciudadano sea poco operativo en la práctica²⁷.

Aunque es cierto también que, gracias al reconocimiento expreso del principio de subsidiariedad en el ámbito local reconocido en la CEAL, los estatutos de autonomía lo han podido incorporar de manera expresa para la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno local²⁸. Es importante señalar que su reconocimiento por el estatuyente en un principio solo suponía su aplicación como criterio de preferencia funcional entre los distintos entes locales dentro de la comunidad, esto es, de los municipios frente a las provincias, comarcas o cualquier otra demarcación territorial menor²⁹. Sin embargo,

²⁷ A favor de una mayor protección de la autonomía local y de un fortalecimiento del principio de subsidiariedad para las entidades locales se han manifestado recientemente Garrido y Vidal (2023: 60).

²⁸ Principalmente en la ola de reformas estatutarias llevadas a cabo a partir de 2006. También se incorporó el principio de subsidiariedad en algunos estatutos de autonomía tras su positivación en el Tratado de Maastricht, en relación con la participación de las comunidades autónomas en el ámbito de la Unión Europea. Son los casos del art. 61.3.a EAV, art. 188 EAC, art. 237 EAA, art. 62.2 EACyL, art. 112 EAB, art. 197 EACn y art. 68.6 LORAFNA.

²⁹ Así lo destacaba García Roca (2004: 43).

en algunas de las reformas estatutarias posteriores se ha indicado expresamente que el principio se aplicará, también, en la articulación de las competencias entre el Estado y la comunidad autónoma, o entre la comunidad autónoma y sus entidades locales, como es el caso de lo dispuesto en el art. 90 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA). Aún en estos casos, García Roca (2004) ha mantenido que, pese a ser un principio que aparece reconocido en las relaciones entre la comunidad autónoma y sus entidades locales, goza de muy escaso protagonismo en el Estatuto, puesto que aparece enumerado entre los otros muchos principios de la organización territorial³⁰. Es más, algunos autores han criticado la poca fuerza normativa del principio de subsidiariedad contenido en el EAA, puesto que la «plena autonomía» que se reconoce a los municipios (*ex* art. 91 EAA) nunca podrá traducirse como una subsidiariedad implícita o indirecta, es decir, como una competencia de carácter universal en términos cuantitativos, ni tampoco completa desde una óptica cualitativa, a causa de la proximidad de una materia a la Administración municipal³¹.

El principio de subsidiariedad se reconoce también como un criterio impulsor de la autonomía local en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en sus art. 64, apdos. 2 y 3³². Este último precepto crea, además,

³⁰ García Roca (2004: 43 y 44). Se apoya este autor en el análisis efectuado por Ruíz-Rico (2008: 25).

³¹ El EAA enuncia el principio de subsidiariedad como uno más de los (otros muchos) principios que rigen su organización territorial y articulan la distribución de competencias entre la comunidad y las entidades locales. Dispone, así, que «[l]a organización territorial de Andalucía se regirá por los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional». *Vid.*, a este respecto, la crítica a la operatividad práctica del principio de subsidiariedad en las relaciones entre la comunidad y las entidades locales andaluzas que realiza Ruíz-Rico (2008: 26).

³² Previamente, el EAV reconoce la participación de la comunidad en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el derecho de la Unión Europea (art. 61.3.a EAV). En relación con la aplicación de la subsidiariedad entre las distintas entidades locales de la Comunidad Valenciana, el art. 64.2 EAV dispone: «Les Corts impulsarán la autonomía local, pudiendo delegar la ejecución de las funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos y entes locales supra-municipales que, por sus medios, puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios. La distribución de las responsabilidades administrativas entre las diversas administraciones locales ha de tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo que establece la Carta europea de la autonomía local y por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la

el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana para potenciar la autonomía local «sobre la base del principio de subsidiariedad». También aparece en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, dentro de la sección I, capítulo VI, dedicada al Gobierno local, que enumera los distintos principios que rigen el sistema de distribución de *responsabilidades administrativas* entre las distintas Administraciones locales³³. En Cataluña, precisamente, su ley municipal y de régimen local consagra el principio de subsidiariedad inspirándose en el art. 4.3 CEAL, esto es, atribuyendo la competencia a la entidad más próxima al ciudadano³⁴. Muy interesante resulta, por contener una interpretación opuesta a la recogida hasta ahora, la redacción del art. 151 de la misma ley, que habilita a la Administración de la Generalitat para proceder a la «ejecución subsidiaria» de las competencias locales de ejercicio obligatorio, en el caso del incumplimiento de sus obligaciones, siempre y cuando, señala la ley, ese incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Generalitat y la obligación tenga garantizada legalmente o presupuestariamente la cobertura

realidad municipal. Mediante ley de Les Corts se procederá a la descentralización en favor de los Ayuntamientos de aquellas competencias que sean susceptibles de ello, atendiendo a la capacidad de gestión de los mismos. Esta descentralización irá acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva». Seguidamente, el art. 64.3 EAV señala: «Para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, por Ley de Les Corts, se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal». Finalmente, el art. 70.2.2.º EAV, que dispone: «La financiación de los entes locales garantizará la suficiencia de recursos de acuerdo con una distribución de competencias basada en los principios de descentralización, subsidiariedad y simplificación administrativa».

³³ Primeramente, el Estatuto catalán reconoce el principio de subsidiariedad en su preámbulo, al señalar que «[l]os poderes públicos están al servicio del interés general y de los derechos de la ciudadanía, con respeto al principio de subsidiariedad». Por su parte, y ya en el ámbito puramente local, el art. 84.3 EAC dispone: «La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado 2 entre las distintas administraciones locales debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera».

³⁴ Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, en sus arts. 9.5 y 66.4.a. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOGC-f-2003-90008>, última visita el 12 de marzo de 2025.

económica³⁵. Si bien es cierto que su redacción se asemeja bastante a la acogida en el art. 60 LRBRL³⁶, por vez primera, nos encontramos ante la invocación expresa del principio de subsidiariedad como técnica de traslación competencial en una dirección contraria a la que parecería ser la normal, esto es, de abajo hacia arriba, permitiendo al Gobierno autonómico la sustracción de la ejecución de su competencia en caso de un incumplimiento por parte del ente local.

Por su parte, el art. 85.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece que «[l]a actividad de las entidades territoriales aragonesas se desarrollará bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación». También el Estatuto de Autonomía de Castilla y León dedica varios preceptos al principio de subsidiariedad. En primer lugar, se pronuncia de la misma manera que los anteriores para reconocer el principio de subsidiariedad en las relaciones entre los distintos entes locales (art. 43.2 EACyL³⁷). E, igualmente, incorpora la subsidiariedad entre la comunidad y sus entidades territoriales en el art. 48 EACyL³⁸. En la sección dedicada a las haciendas locales, el Estatuto, además,

³⁵ Art. 151.1: «La Administración de la Generalidad tiene que adoptar las medidas necesarias para proceder en la ejecución subsidiaria de las competencias locales de ejercicio obligatorio, si el ente local incumple obligaciones impuestas directamente por la Ley, siempre que el incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Generalidad y la obligación tenga garantizada legalmente o presupuestariamente la cobertura económica». Esta suerte de avocación competencial en favor del Gobierno catalán se completa en el apdo. segundo del art. 151, al indicar que «[e]l ejercicio de la potestad a que se refiere el apartado 1 corresponde al Gobierno de la Generalidad, a instancia del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, siempre que previamente el ente local no haya cumplido su obligación dentro de un mes a contar desde el requerimiento que en este sentido le haya hecho Departamento».

³⁶ Art. 60 LRBRL: «Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectará al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local».

³⁷ «Las entidades locales de Castilla y León se regirán por los principios de autonomía, suficiencia financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional».

³⁸ Dice el art. 48 EACyL: «La Comunidad de Castilla y León impulsará la autonomía local. La Comunidad y las entidades locales ajustarán sus relaciones recíprocas a los

establece de forma expresa que se garantizará la suficiencia de recursos para la financiación de las entidades locales conforme a una distribución de competencias basada «en los principios de descentralización, subsidiariedad y simplificación administrativa».

El Estatuto de Autonomía de Extremadura lo incorpora también en su art. 59.1, para las relaciones entre la comunidad y sus entidades locales³⁹. Resulta interesante que la Asamblea de Extremadura afirma que los principios de coordinación, cooperación, información mutua, subsidiariedad y solidaridad interterritorial reconocidos en dicho precepto encuentran su fundamento, precisamente, en lo dispuesto en los arts. 2 y 138 CE⁴⁰. También lo ha incorporado de manera expresa el Estatuto de Autonomía de Canarias en su última reforma de 2018, en los arts. 61 y 71, como uno de los principios que rigen las relaciones entre la Administración autonómica y las de los cabildos insulares y ayuntamientos. El Estatuto, en su versión consolidada, hace expresa mención al criterio de máxima proximidad al ciudadano (art. 61.1 EACn) y al principio de subsidiariedad (art. 61.2 EACn) como principios que rigen la organización administrativa de la comunidad. Además, en el título siguiente, dedicado a la organización territorial de Canarias, el art. 71 permite la transferencia o delegación de las funciones administrativas de los cabildos insulares en favor de los ayuntamientos «cuando así lo justifiquen los principios de subsidiariedad, descentralización y eficiencia».

Ese reconocimiento del principio de subsidiariedad en el Estatuto de Autonomía de Canarias en favor de los cabildos insulares fue confirmado, después, en la STC 86/2019, de 20 de junio. En dicha sentencia, y con base en lo manifestado con anterioridad en la STC 34/2013, de 14 de febrero, el Tribunal Constitucional reconoce la posibilidad de que la comunidad autónoma ejerza sus funciones a través de los cabildos insulares como institución autonómica cuando así lo justifique el principio de subsidiariedad. Todo ello

principios de lealtad institucional, respeto a los ámbitos competenciales respectivos, coordinación, cooperación, información mutua, subsidiariedad, solidaridad interterritorial y ponderación de los intereses públicos afectados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo».

³⁹ «La Comunidad Autónoma y las entidades locales ajustarán sus relaciones recíprocas a los principios de lealtad institucional y financiera, respeto a sus respectivos ámbitos competenciales, coordinación, cooperación, información mutua, subsidiariedad y solidaridad interterritorial».

⁴⁰ Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura, edición de la Asamblea de Extremadura de 2011. Art. 59 del EAEx, nota al pie 156, p. 81 (<https://www.asamblealex.es/descargas/pdfs/estatuto/estatutoautonomia2011.pdf>, última visita el 12 de marzo de 2025).

unido, además, a la potestad de autoorganización que los cabildos poseen de forma inherente a su autonomía⁴¹.

V. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

Además del reconocimiento expreso del principio de subsidiariedad para el ámbito local en el art. 4.3 CEAL y de su incorporación en algunos estatutos de autonomía, principalmente, para las relaciones entre los distintos entes locales, podemos encontrar en nuestro ordenamiento jurídico interno otros anclajes normativos que reconozcan la aplicación de la regla de la subsidiariedad, no como principio de organización territorial —que, como hemos visto, no está positivizado en nuestro ordenamiento jurídico—, sino más bien como criterio para una actuación competencial o administrativa más eficaz.

En el ámbito de actuación de las Administraciones públicas, por ejemplo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, reconoce al menos de forma implícita la aplicación de la regla de la subsidiariedad en favor de las Administraciones más próximas al ciudadano. Así, el art. 3.1.b establece que las Administraciones públicas servirán los intereses generales de acuerdo, entre otros muchos, con el principio de proximidad a los ciudadanos. Y el art. 154, en su primer apartado, autoriza la creación de las comisiones territoriales de coordinación en los casos de concurrencia de funciones administrativas entre varias Administraciones o cuando la proximidad territorial así lo requiera.

Al igual que la Ley 40/2015, otras leyes estatales acogen al menos implícitamente la regla de la subsidiariedad, al garantizar el ejercicio de las competencias por las Administraciones públicas más cercanas al ciudadano, en aras de garantizar una mayor eficiencia en la gestión de los asuntos públicos. Por ejemplo, la Ley Orgánica 3/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que pretende garantizar la cooperación y coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas, promoviendo que las competencias recaigan en los cuerpos más cercanos a la ciudadanía. También en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, se deduce de manera implícita una cierta subsidiariedad, al promoverse la actuación por la Administración más próxima al ciudadano mediante el establecimiento de la eficiencia y descentralización como principios de actuación. La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y

⁴¹ STC 86/2019, de 20 de junio, FJ 9.

calidad del Sistema Nacional de Salud, ya reconocía en su exposición de motivos que la asunción de las competencias en materia de sanidad por las comunidades autónomas constituye un medio para aproximar la gestión de la asistencia sanitaria al ciudadano, de forma que se le facilitan, así, garantías en cuanto a la equidad, la calidad y la participación.

De forma expresa, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, contempla la subsidiariedad como uno de los principios que rigen las actuaciones del sistema nacional de protección civil, junto con los principios de colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad⁴². Su aplicación dentro del sistema nacional de protección civil implica el reconocimiento de que la responsabilidad de atención de las emergencias alcanza en primer término a la Administración local —la más próxima al ciudadano— y, después y sucesivamente, a la Administración de la comunidad autónoma que corresponda y a la Administración General del Estado. Sin embargo, lo anterior no obsta para que, para el establecimiento de las líneas directrices de un sistema único de protección civil, el Estado asuma sus facultades estatales de coordinación⁴³.

Así lo puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en la STC 58/2017. La sentencia desestima el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la ley, entre los que se encontraba el art. 3, apdo. primero⁴⁴. Alegaba el abogado del Gobierno de Cataluña que el diseño unitario del sistema nacional de protección civil no responde a la realidad organizativa de los distintos servicios locales y autonómicos de protección y vulnera, además, el régimen competencial que circunscribe la competencia estatal a las emergencias de interés general. Para el Gobierno catalán, el art. 3 de la ley debía hacer referencia expresa a las emergencias supraautonómicas, puesto que, en su opinión, el sistema nacional de protección civil solo podría coordinar una respuesta de las Administraciones públicas en el caso de emergencias que trasciendan del ámbito puramente auto-

⁴² Art. 3.2 de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil: «Las actuaciones del Sistema se regirán por los principios de colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad».

⁴³ STC 58/2017, de 11 de mayo, FJ 5.

⁴⁴ Que señala que «[e]l Sistema Nacional de Protección Civil integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante las siguientes actuaciones [...]».

nómico y afecten, por tanto, a más de una comunidad autónoma. La parte recurrente cuestionaba, además, la inclusión del sistema nacional en el sistema de emergencias de ámbito autonómico. Sin llegar a entrar en un análisis específico del principio de subsidiariedad (puesto que el precepto impugnado no fue el art. 3.2 de la ley), el alto tribunal consideró que la competencia autonómica en materia de protección civil está vinculada a la de seguridad pública que la Constitución atribuye en exclusiva al Estado (*ex* art. 149.1.29 CE), por lo que el ejercicio de la primera por las comunidades autónomas no puede impedir «la existencia de unas facultades superiores de coordinación e inspección a cargo del Estado cuando está en juego el interés nacional»⁴⁵. Además, el Tribunal afirma que las actuaciones previas a toda emergencia, como, por ejemplo, la prevención y previsión de riesgos, son esenciales para la eficacia y buen funcionamiento del sistema y exigen una adecuada coordinación. Ello, en sí mismo, bastaría para justificar la inclusión en el sistema nacional de protección civil de la actividad de protección civil de las Administraciones públicas en su conjunto. La sentencia señala, además, que no cabe excluir la intervención de recursos o servicios estatales en emergencias de ámbito inferior, y no es posible dividir la protección civil en compartimentos estancos, puesto que corresponden a la organización del sistema nacional. Finalmente, concluye que la naturaleza misma de la materia y la concurrencia competencial existente en este ámbito imponen la integración en un sistema único de las distintas funciones atribuidas a las diferentes Administraciones competentes y su coordinación a nivel estatal⁴⁶.

También tuvo ocasión de pronunciarse nuestro alto tribunal sobre lo dispuesto en el art. 41.3 de la Ley de Aguas⁴⁷, que habilita al Estado a actuar de forma *subsidiaria* en la elaboración y revisión de los planes hidrológicos en

⁴⁵ STC 58/2017, de 11 de mayo, FJ 3.

⁴⁶ STC 58/2017, de 11 de mayo, FJ 5. En la misma línea se pronunció la Sala Tercera del Tribunal Supremo años después, en su STS 296/2022, de 9 de marzo, con invocación expresa de la STC 58/2017, al desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gobierno de la Generalitat contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, por el que se aprobaba el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil.

⁴⁷ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. El apdo. 3 del art. 41 fue incorporado dos años después mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. El art. 41.3 de la ley de aguas prevé la participación de los departamentos ministeriales para la elaboración y revisión de los planes hidrológicos y se les habilita para actuar de manera *subsidiaria* en caso de falta de propuesta de los organismos autonómicos.

el caso de falta de propuesta por parte de los organismos autonómicos. Esta disposición fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por considerar que invadía las competencias autonómicas en materia de cuencas cuya gestión corresponde a las comunidades autónomas. El Tribunal se manifestó conforme con las alegaciones realizadas por el abogado de la Generalitat de Cataluña, al entender que la habilitación legal contenida en el art. 41.3 de la ley de aguas en favor de una actuación subsidiaria del Gobierno en el caso de una falta de propuesta de planes hidrológicos de cuenca no puede ser aplicada a las comunidades autónomas respecto a las cuencas de su competencia. Lo anterior supondría una forma de «control sustitutivo» por parte del Estado que no ha sido previsto por la Constitución en las relaciones ordinarias entre el Estado y las comunidades autónomas *ex art. 153 CE*. Concluye el alto tribunal delimitando el sentido de dicha previsión de «actuación subsidiaria del Gobierno», en el sentido de que solo podrá ser aplicable a los planes cuya elaboración y revisión corresponda a organismos no dependientes de las comunidades autónomas⁴⁸.

En el ámbito propio de las comunidades autónomas está siendo frecuente la incorporación de este principio de manera expresa, fundamentalmente en aquellos ámbitos en los que se requiere una actuación eficaz y cercana por parte de la Administración. Así, por ejemplo, la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, que reconoce en su art. 3.2 el principio de subsidiariedad como uno de los muchos principios a los que deberán someterse aquellas Administraciones públicas de la región que tengan servicios operativos que puedan ser requeridos ante una situación de emergencia. También lo recoge de manera expresa el art. 3.2 de la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección Civil y Gestión de Emergencias⁴⁹.

⁴⁸ STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 10. Sobre la misma temática (planes hidrológicos de cuenca) hay abundante jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. En ella se pone de manifiesto que de la redacción del art. 41.3 de la ley de aguas no se puede deducir que el Estado sustituya a las comunidades autónomas en el ejercicio de competencias propias, puesto que ello constituiría una forma de control sustitutivo no prevista en la Constitución. *Vid.*, por todas, las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, en su FJ 20.d, y 118/1996, de 27 de junio, FJ 18.

⁴⁹ Este precepto establece que las relaciones entre las Administraciones públicas de la Comunidad Valenciana «se regirán por los principios de cooperación, coordinación, colaboración, solidaridad territorial, lealtad institucional, asistencia recíproca y mutuo auxilio, adecuando sus actuaciones conforme a la complementariedad y subsidiariedad de medios y recursos, y capacidad y suficiencia en la aplicación de los planes de protección civil».

VI. OTROS PRINCIPIOS DE LOS QUE PODRÍA DEDUCIRSE LA SUBSIDIARIEDAD

La enorme plasticidad y versatilidad que presenta el principio de subsidiariedad le permitiría estar presente en nuestro ordenamiento, si bien no expresamente, a través de su identificación con otros principios constitucionales. Porque, recordemos, se trata de un principio que puede adaptarse según en qué circunstancias y modularse en favor de unas u otras instancias —superiores o inferiores— cuando criterios de necesidad y eficiencia lo exijan.

— Subsidiariedad y cooperación:

Así entendida, la subsidiariedad podría estar presente en nuestro ordenamiento y muy ligada al principio de cooperación. Ambas pueden operar conjuntamente, por ejemplo, en el ámbito intermunicipal⁵⁰. La cooperación que las entidades locales llevan a cabo, no solo entre aquellas que pertenecen al mismo nivel, sino también con las que sean de nivel distinto, se realiza también junto con criterios de subsidiariedad, debiendo situarse la función cooperativa en el nivel más próximo al ciudadano en el que pueda llevarse a cabo con operatividad y eficacia (Martínez López-Muñiz, 2006: 74). Y, además, el principio de cooperación en conjunción con el de subsidiariedad implicaría de igual forma una exigencia a las instancias superiores para que ordenen, faciliten y apoyen a las inferiores de manera que puedan ejercer su autonomía y todas sus competencias del modo más eficaz y efectivo posible. Finalmente, las Administraciones superiores deberían poder llegar a intervenir —conforme establezca la ley— ante una inacción o una grave y reiterada ilegalidad de las autoridades inferiores, llegando incluso a sustituirlas temporalmente en el caso de que estén realizando una gestión gravemente dañosa para los intereses generales (*ex art. 60 y ss. LRBR*). Como apunta Martínez López-Muñiz (*ibid.*), ciertamente deberá ser la ley la que establezca de forma clara las condiciones para la intervención por parte de las instancias superiores con base en criterios de subsidiariedad, de modo que la autonomía local no quede en manos de un arbitrio político superior (*ibid.*: 71-72).

A nivel autonómico, las labores de cooperación se encuentran al servicio de las conferencias sectoriales en la llamada cooperación multilateral dentro de un sector concreto de la actividad pública. Son un medio esencial para desarrollar la actuación cooperativa y conjunta entre el Estado y las comunidades autónomas y permiten que estas

⁵⁰ *Vid.* a este respecto el trabajo de Martínez López-Muñiz (2006).

últimas participen en la toma de decisiones estatales e introducir los problemas autonómicos en los intereses de todo el Estado⁵¹. La interacción del principio de cooperación y el de subsidiariedad sería, por tanto, una vía posible para el traslado de competencias de unas instancias a otras con cierto dinamismo y flexibilidad, tanto en las relaciones Estado-comunidades autónomas como dentro de estas con sus entidades locales y estas últimas entre sí⁵².

- Subsidiariedad y coordinación en la consecución del interés general: Otro de los principios que puede operar de manera conjunta con el principio de subsidiariedad es el de coordinación. Se trata de un principio que se entiende incorporado al deber constitucional de colaboración mutua entre el Estado y las comunidades autónomas⁵³, y que se concibe como un mecanismo de relación entre dos instancias de poder que trata de evitar que las decisiones que puedan tomar ambas resulten incompatibles en aras de la realización de una finalidad que

⁵¹ Barnés (1993: 579). El régimen jurídico de las conferencias sectoriales aparece regulado en los arts. 140 y 22 de la Ley 40/2005, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁵² Sobre la aplicación del principio de cooperación en nuestro modelo autonómico, *vid.* la monografía a él dedicada por Tajadura (2010).

⁵³ El deber de colaboración opera en un doble plano: por un lado, se trata de un límite negativo a las posibilidades de actuación legítima de las distintas instancias de poder, ya que les exige ponderar el interés del conjunto y el de las demás instancias. De otro lado, actúa desde una vertiente positiva, ya que se expresa en términos de auxilio y asistencia mutua para que cada instancia pueda cumplir adecuadamente con las responsabilidades que tiene asignadas. Todos los niveles territoriales de poder, en cuanto pertenecen a una misma comunidad y están por ello indisolublemente unidos por un vínculo de solidaridad, no pueden sentirse ajenos al cumplimiento de las funciones de los demás. Se trata de impulsar, por tanto, una estrecha colaboración entre los distintos niveles territoriales: el Estado, comunidades autónomas y entidades locales. El deber de colaboración se percibe, por tanto, como un criterio que debe inspirar el conjunto de las relaciones que se traban entre las dos instancias de poder en el ejercicio de sus poderes, cuando estos se proyectan en zonas de mutuo interés (aunque las competencias de actuación en estas se encuentran divididas y sean de diversa naturaleza e intensidad) o cuando coinciden en un mismo espacio físico. La colaboración deja de ser aquí, no obstante, un deber jurídico-constitucional, en sentido estricto, para presentarse como un principio que inspira el entero diseño del Estado autonómico, exigiendo, desde una perspectiva de eficacia y aun de viabilidad del propio sistema, que todo él se disponga de tal manera que favorezca una actuación coherente y armónica del conjunto. *Vid.*, en este sentido, Albertí (1992: 50).

incumbe por igual a las dos (Albertí, 1992: 52). Nos encontramos ante un principio que presupone, por tanto, actuaciones separadas e independientes, potencialmente diversas, así como el reconocimiento de un ámbito propio y autónomo de decisión para cada uno de los niveles de poder. Y, como ha tenido ocasión de manifestar nuestro Tribunal Constitucional, mientras la cooperación presupone una voluntariedad de las entidades que cooperan, en la coordinación se aprecia la imposición del ente que coordina sobre los entes coordinados⁵⁴.

El propio Tribunal Constitucional perfilaba este principio en su STC 27/1987, al señalar:

[...] la coordinación no supone [...] una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta» de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema», integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo⁵⁵.

En ocasiones, el principio de coordinación —fundamentalmente cuando nos encontramos ante intereses supralocales o supracomunitarios— puede suponer una centralización de las competencias en favor del ente superior y, por tanto, operaría de manera opuesta al principio de subsidiariedad en su vertiente negativa o descentralizadora. La coordinación así entendida se acercaría, por tanto, a la subsidiariedad en su vertiente positiva o centralizadora, pues constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de los entes coordinados en favor del ente superior⁵⁶.

En ocasiones, además, esa labor de coordinación atribuida al nivel territorial superior se ve justificada por el interés general que se

⁵⁴ STC 214/1989, FJ 20.f, entre otras.

⁵⁵ STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ2.

⁵⁶ STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20.f, y, más recientemente, en la STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 6.

pretende atender, en detrimento de la capacidad de actuación de los entes inferiores⁵⁷. La realidad opuesta que presentan el principio de coordinación y el principio de subsidiariedad en su dimensión descentralizadora ha sido tratada por nuestro Tribunal Constitucional en algunas ocasiones, de forma particular cuando ha querido concretar las relaciones entre la comunidad autónoma y sus entidades locales. Así, por ejemplo, la STC 82/2020, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo Popular en el Congreso de los Diputados contra diversos preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana. Según los recurrentes, la ley vulneraba el principio de subsidiariedad en favor de las provincias y, por ende, su autonomía local, al habilitar un plan sectorial de coordinación en favor de la comunidad autónoma y que no respetaba, según su criterio, las competencias atribuidas a las diputaciones provinciales. El alto tribunal recuerda, sin embargo, que, conforme al principio de coordinación, se permite que el legislador sectorial —aquí, el autonómico—, atendiendo a intereses de alcance supralocal, pueda conferir a instancias políticas supramunicipales mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal o, en su caso, que limiten la autonomía provincial cuando se trate de mecanismos de intervención autonómica que supongan una limitación de esta, siempre que la previsión de tales mecanismos se condicione al cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos. Esos mecanismos de intervención son, entre otros, la previsión de facultades de coordinación de la actividad de las corporaciones locales por el Estado o por las comunidades autónomas, según el régimen de distribución de competencias existente entre ellos. Así, la facultad de coordinación se orienta a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación⁵⁸.

⁵⁷ Esto era lo que invocaba la Comunidad Valenciana para justificar las directrices de coordinación autonómicas en el Plan sectorial de Financiación Básica del Fondo de Cooperación Municipal recogido en la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana. *Vid.* la STC 124/2023, de 26 de septiembre.

⁵⁸ STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 6.

En definitiva, la subsidiariedad como principio formal no define una finalidad material, un objetivo sustancial que perseguir en relación con los intereses generales, sino que estos solo se derivan de otros principios y valores que son los que marcan la orientación de la actividad de los poderes públicos (Balaguer, 2019: 100), como el principio de coordinación anteriormente expuesto.

En la misma línea se pronunciará poco después la STC 124/2023, de 26 de septiembre, si bien en este caso encontrará la discrepancia de uno de sus magistrados con la emisión del correspondiente voto particular⁵⁹. Este magistrado defiende que la ley objeto de impugnación, la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana, debía ser declarado inconstitucional por cuanto el mecanismo de coordinación que habilita —y que atribuye al Consell de la Generalitat la potestad de aprobar planes sectoriales anuales de financiación básica— vulnera la autonomía provincial y transforma de forma implícita la doctrina constitucional sobre las facultades de coordinación en el Estado descentralizado. Considera también que la comunidad autónoma amplía casi de forma ilimitada el alcance de las potestades de coordinación, puesto que permite a la propia comunidad autónoma emplear dichas facultades respecto de sus provincias en ámbitos de su competencia, como son la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las provincias a los municipios.

La atribución de labores directivas de coordinación en favor de los entes superiores declarada en múltiples ocasiones por nuestro Tribunal Constitucional fue especialmente ratificada en materia medioambiental en la STC 53/2016 a favor del Estado. En relación con esta materia, el alto tribunal reconoce que la coordinación es un principio de singular importancia, debido al alcance supraterritorial de muchos de los problemas que se plantean en el ámbito específico del medio ambiente. Para el Tribunal, la coordinación que ha de llevar a cabo el Ministerio de Medio Ambiente busca establecer coherencia y homogeneidad técnica en las actuaciones de todas las Administraciones autonómicas involucradas y es legítimo, por tanto, que el Estado ejerza sus funciones de coordinación en esos supuestos en los que concurren esas circunstancias de

⁵⁹ Se trata del voto particular emitido por Ramón Sáez Valcárcel mencionado con anterioridad.

supraterritorialidad y necesidad de coherencia y homogeneidad técnica⁶⁰.

Una potencial convivencia entre el principio de subsidiariedad y coordinación se haría, por tanto, más difícil, por cuanto el segundo asume, al menos inicialmente, que el ente superior ha de recabar la competencia para poder efectuar, así, las correspondientes labores de coordinación.

— Subsidiariedad y proporcionalidad:

Mientras que en nuestro ordenamiento jurídico estos dos principios no aparecen positivados de forma conjunta⁶¹, sí aparecen los dos como criterios hermanos que operan conjuntamente en el ámbito europeo. Incluso, se podría afirmar que el segundo actúa integrado como un elemento más del primero. La proporcionalidad persigue auxiliar y completar lo que la subsidiariedad supone en cuanto al control del ejercicio de las competencias a nivel europeo⁶². Son dos principios estrechamente emparentados y reconocidos en uno de los preceptos centrales dentro del sistema competencial de la Unión Europea, el art. 5 TUE, que comienza en su apdo. 1: «La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». Los dos principios buscan limitar la acción del poder público, en este caso concreto de las instituciones europeas, y sujetarla a parámetros de racionalidad, otorgando el máximo grado de libertad al individuo, a la sociedad y a los entes territoriales más próximos al ciudadano (Barnés, 1997a: 70). Como criterios hermanos que operan conjuntamente, se podría entender que la proporcionalidad es la «subsidiariedad de los medios», mientras que la subsidiariedad propiamente dicha es la «de los fines». Mientras la subsidiariedad responde a la pregunta de *cuándo* sería legítima la intervención de los entes públicos o de una concreta instancia de poder político, la proporcionalidad se preocupa de *con qué medio* es legítima esa intervención. Como afirma Barnés (1997a), aunque ambas actúan en el ámbito competencial (art. 5 TUE), la proporcionalidad

⁶⁰ STC 53/2016, de 17 de marzo, FJ 5.

⁶¹ Salvo en aquellos Estatutos de Autonomía (como, por ejemplo, el de Aragón en su art. 85.1), y en las leyes autonómicas en las que, de forma conjunta y genérica, se establece que la actividad de los entes territoriales se desarrollará conforme a los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, cooperación, coordinación, etc.

⁶² *Vid.*, a este respecto, el análisis que realiza de los dos principios Barnés (1997a: 69).

encontraría su pleno sentido en el ámbito de los derechos, mientras que la subsidiariedad despliega todos sus efectos en el plano estrictamente competencial. Es decir, el principio de subsidiariedad persigue la defensa y la libertad del individuo o los entes inferiores mediante la restricción de la acción estatal a lo imprescindible.

Como decíamos, ninguno de los dos principios aparece positivizado de manera conjunta en nuestro ordenamiento, salvo las pocas menciones genéricas que de estos principios recogen algunos estatutos de autonomía y en la muy contada legislación autonómica. Ni la Constitución ni las leyes estatales acogen los dos principios para que operen de forma conjunta, si bien no han faltado voces en defensa de su incorporación en nuestras normas constitucionales, ya sea por parte del constituyente o por el estatuyente (García Roca, 2004: 16). La proporcionalidad y la subsidiariedad operando de manera conjunta en nuestro sistema descentralizado autonómico permitirían construir un ejercicio efectivo de las competencias con especial atención a los fines, sobre la suficiencia del interés general y con una equilibrada proporción en la interferencia del ente territorial superior sobre el inferior⁶³.

— Subsidiariedad y supletoriedad:

Si los anteriores —subsidiariedad y proporcionalidad— son principios hermanos, la subsidiariedad y la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 *in fine* CE operarían de forma opuesta. Ambas comparten características, puesto que la supletoriedad, al igual que la subsidiariedad, no es un principio atributivo de competencias, sino que solo opera sobre la base de competencias ya atribuidas, ordenando las relaciones entre normas derivadas de la actuación de una pluralidad de sujetos normativos competentes.

Además, la regla de la supletoriedad reconocida en el último inciso del art. 149.3 CE ha sufrido una gran evolución a lo largo de las últimas décadas, llegando a considerar una mera cláusula transitoria, útil únicamente en los primeros años de nuestro Estado de las autonomías⁶⁴. Así, en sus inicios, la supletoriedad se entendía como una cláusula de cierre del sistema ciertamente rígida o inamovible en virtud de la cual el Estado tenía una suerte de competencia estatal universal ilimitada, siendo las normas estatales susceptibles de aplicación supletoria en todos los ámbitos materiales y competenciales autonómicos para el caso de que hubiera lagunas del derecho autonómico. Esta

⁶³ En esta línea se manifiesta García Roca (2004: 23).

⁶⁴ Así lo explica Barnés (1997b: 90).

fuerza reconocida en el art. 149.3 CE en favor del Estado se desvanece con la STC 118/1996, que limita considerablemente esta regla e inclina la balanza, ahora, en favor del derecho de las comunidades autónomas. La sentencia afirma que la supletoriedad no permite que el derecho estatal «colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia»⁶⁵, y realiza una nueva interpretación de esta cláusula —y del concepto de laguna jurídica— muy restrictiva, poniendo de manifiesto que el legislador estatal no puede utilizarla como título competencial en su favor, pues, de lo contrario, la legislación estatal sería aplicable en el ámbito reservado al derecho autonómico sobre la base de la mera ausencia de la regulación autonómica correspondiente. La supletoriedad, así interpretada, no solo permitiría que el legislador estatal integrase aquellas lagunas apreciadas por el aplicador del derecho, sino que modificaría el sentido de lo dispuesto en el art. 149.3, permitiendo al Estado la facultad de integrar por sí los distintos ordenamientos de las comunidades autónomas, por la vía de dictar normas «aplicables supletoriamente»⁶⁶. Esta nueva interpretación de la cláusula estatal de cierre se confirma poco después en la STC 66/1997, en la que el alto tribunal recuerda que la supletoriedad no es un título competencial específico que justifique la actuación del Estado y, por tanto, en las materias en las que el Estado ostente competencias compartidas no podrá producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas constituirían una vulneración del orden constitucional de competencias⁶⁷.

La supletoriedad, así entendida, queda en cierta manera «congelada» e inoperante y, por tanto, aunque en un principio su operatividad jugaba en favor del Estado y, por tanto, en contra de criterios de subsidiariedad, no se puede decir que hoy en día choque con los postulados que defiende esta última, en particular la defensa del ejercicio de las competencias por aquellos entes más próximos al ciudadano.

— Subsidiariedad y diferenciación:

Finalmente, resultaría interesante analizar la posible aplicación del principio de subsidiariedad sobre la base del hecho de la diferenciación, un concepto que se encuentra muy presente en España. La

⁶⁵ STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 8.

⁶⁶ Muy crítico con esta nueva interpretación de la cláusula de supletoriedad efectuada por nuestro Tribunal Constitucional a partir de la STC 118/1996 fue en su momento Requejo (1997: 166).

⁶⁷ STC 66/1997, de 20 de marzo, FJ 12.c.

diversidad, heterogeneidad, diferenciación entre territorios o el llamado hecho diferencial son un rasgo característico de los modelos descentralizados que puede llegar a ser constitucionalizado⁶⁸. Es el caso de Italia, donde su Constitución incorpora el principio de subsidiariedad como uno de los principios que regirán la asignación de las funciones administrativas, de la mano del principio de *diferenciación* y del de adecuación⁶⁹.

España no es ajena a esta nota diferenciadora. La Constitución quiso otorgar a los territorios que conforman España ese rasgo distintivo y así se puede ver a lo largo de su articulado, encontrando su máxima expresión en el título VIII. Son muchos los preceptos constitucionales de los que se deduce esa nota tan característica de nuestros territorios. Por ejemplo: en el reconocimiento del principio dispositivo, en el establecimiento de las distintas vías de acceso a la autonomía, en el reconocimiento de las distintas competencias que las comunidades autónomas pueden asumir *ex art.* 148 CE, en las distintas vías de ampliación competencial previstas en el art. 150 CE (las leyes marco y de transferencia, que operan en favor de las comunidades autónomas; y las leyes de armonización que lo hacen a favor del Estado), entre otros muchos. Y la nota diferenciadora se ha querido, además, constatar después en los estatutos de autonomía y legislación de desarrollo posterior⁷⁰.

⁶⁸ Es un término, este, acuñado principalmente en el ámbito político a partir de los pactos autonómicos de 1992 y que ha generado gran controversia. Un profundo análisis sobre el hecho diferencial lo encontramos en López Aguilar (1997: 25-74). Aquí el autor delimita el hecho diferencial constitucionalmente relevante, que es aquel que tiene un reconocimiento constitucional y, por lo tanto, del que se deduce una voluntad constitucional de protegerse de las diferenciaciones innatas que presentan las comunidades autónomas por razón de extensión, población, economía, cultura o lengua.

⁶⁹ El art. 118.1 de la Constitución italiana reconoce el principio de subsidiariedad en sus dos vertientes, vertical y horizontal (esta última tras la reforma constitucional del año 2001). Señala el art. 118: «Se asignarán a los Municipios las funciones administrativas, a no ser que estas, para asegurar su ejercicio unitario, se encomienden a las Provincias, las Ciudades Metropolitanas, las Regiones y el estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, de diferenciación y de adecuación». Y en su último párrafo señala: «[...] el Estado, las Regiones, las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y los Municipios fomentarán la iniciativa autónoma de los ciudadanos, individualmente o asociados, para el desarrollo de actividades de interés general sobre la base del principio de subsidiariedad».

⁷⁰ Para Aja, los hechos diferenciales se circunscriben a los siguientes territorios y materias. En primer lugar, en el País Vasco: los territorios históricos, la lengua, el derecho

Además, diferenciación y asimetría en un modelo descentralizado como el nuestro han de ir necesariamente de la mano, por cuanto un modelo territorialmente descentralizado que presenta claras singularidades en determinados territorios favorece un reparto competencial desigual o un trato constitucional diferenciado (Seijas, 2000: 375).

El principio de subsidiariedad encontraría su acomodo, por tanto, en nuestro ordenamiento jurídico para equilibrar el ejercicio de competencias de los entes autonómicos dentro de su diversidad y en sus diferencias. No son, en absoluto, principios opuestos. Subsidiariedad y diferenciación, de la manera en la que los reconoce conjuntamente la Constitución italiana, por ejemplo, pueden jugar un papel común a la hora de decidir cuál será entidad que habrá de asumir el ejercicio de las competencias y en qué circunstancias.

VII. CONCLUSIONES

El principio de subsidiariedad presenta una enorme plasticidad a la hora de su aplicación, tanto en sus distintas vertientes, positiva y negativa, como en sus dimensiones espaciales: la horizontal y la vertical; esta última analizada con más profundidad en este trabajo para las relaciones entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. La subsidiariedad ha ido tomando distinta forma y alcance según las circunstancias concretas en las que ha resultado de aplicación y el momento en que se encontrase. Su enorme volatilidad e, incluso, en ocasiones, su vaguedad conceptual lo convierten en un principio con múltiples caras e interpretaciones.

En España, el principio de subsidiariedad no aparece reconocido expresamente en la Constitución, ni formó parte de los debates en el proceso constituyente, quizá porque no fue un elemento necesario para regular la efectiva distribución de competencias. Si bien es cierto que después de su consagración como principio en el Tratado de Ámsterdam aparece mencionado de manera expresa en determinados estatutos de autonomía, así como en algunas leyes

civil foral, la policía propia y el sistema de concierto fiscal. En Cataluña: la lengua, el derecho civil especial y la policía propia. En Galicia: la lengua y el derecho civil foral. En Navarra: el convenio fiscal, el derecho civil foral, la policía propia, y el euskera en zona vascoparlante. En Canarias: los cabildos y el régimen económico fiscal especial. En Baleares: la lengua, los consejos insulares y el derecho civil especial. En la Comunidad Valenciana: la lengua y el derecho civil. Y, finalmente, en Aragón: el derecho civil (Aja, 2014: 57).

estatales y autonómicas, ya sea para regular los procedimientos de participación de las comunidades autónomas en el ámbito europeo o para consolidar las relaciones competenciales entre las propias comunidades autónomas y sus entidades locales. En cualquier caso, hoy en día, el principio de subsidiariedad en nuestro ordenamiento ha tenido un impacto muy reducido. Su falta de reconocimiento explícito en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas y la ausencia de un desarrollo normativo lo convierten en un principio que no es determinante en la configuración del sistema competencial actual ni en su ejercicio, y su relevancia ha sido, hasta el momento, esencialmente teórica, sin que haya adquirido un papel primordial dentro de nuestro sistema constitucional.

La pregunta que procede realizar en este punto es, entonces, si su presencia, su aplicación y su posible operatividad en nuestro ordenamiento jurídico serían posibles; todo ello, desde una perspectiva vertical del principio de subsidiariedad —esto es, en su aplicación por los distintos entes territoriales que conforman nuestro modelo territorial: el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales—. ¿Sería necesaria su incorporación expresa mediante su positivación en nuestro derecho vigente —ya sea por el poder constituyente, por el estatuyente o en las leyes—, o, por el contrario, puede encontrarse la subsidiariedad implícita en los principios y valores que fundamentan la estructura de nuestro Estado autonómico? ¿Qué papel tendría, en ese caso, la subsidiariedad en nuestro sistema territorial de reparto de poder?

A diferencia de otros sistemas en los que la subsidiariedad funciona como un criterio fundamental para la distribución del poder, en nuestro caso la subsidiariedad no podría invocarse como un principio que atribuye o distribuye las competencias, sino que solo podría quedar relegada a un mero criterio interpretativo de carácter sistemático y teleológico, que ayudaría a precisar la aplicación de las normas que operan en dicho reparto. Más que un principio con fuerza jurídica propia, la subsidiariedad podría emplearse como un criterio de corte más bien filosófico y doctrinal que pueda justificar determinados flujos competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas, o entre estas y sus entidades locales, según las circunstancias y necesidades del momento.

No obstante, aunque no actúe como un principio estructural de nuestro sistema autonómico, algunos de sus elementos sí podrían encontrarse de forma indirecta en otros principios constitucionales que orientan las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. Los principios de coordinación, cooperación, solidaridad y la diversidad y diferenciación entre los territorios son elementos fundamentales y principios que sustentan el modelo autonómico y han permitido, en la práctica, que la descentralización se articule en función de las particularidades de cada territorio. La posibilidad de que las

comunidades autónomas asuman competencias de manera diferenciada y la necesidad de articular mecanismos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno han generado dinámicas que, si bien no pueden considerarse subsidiarias en sentido estricto, comparten ciertos objetivos con este principio y poseen su misma plasticidad o dinamicidad a la hora de su aplicación.

Aunque es cierto, también, que la aplicación de estos principios no responde a una lógica basada en la subsidiariedad, sino más bien a una evolución del sistema, condicionada por factores eminentemente políticos y jurisprudenciales. La coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas, la interpretación flexible del reparto competencial y el reconocimiento de la diversidad territorial han permitido el desarrollo de un modelo descentralizado en el que algunas decisiones pueden ser asumidas por instancias más próximas a los ciudadanos, pero siempre dentro del marco constitucional existente y sin que la subsidiariedad actúe como un criterio determinante.

En su momento, la cláusula residual en favor del Estado del art. 149.3 *in fine* CE pudo jugar un papel opuesto a una lógica de subsidiariedad en su dimensión vertical y negativa, esto es, en favor de los entes autonómicos y locales. También pudo la supletoriedad en favor del Estado, de alguna manera, impedir la construcción de la subsidiariedad sobre la base de un principio de atribución preferencial de las competencias en favor de las comunidades autónomas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional limitó considerablemente la aplicación práctica de la regla de la supletoriedad *ex* art. 149.3 CE, dejando abierta ahora la posibilidad de desarrollar una relación Estado-comunidades autónomas basada en la lógica de la subsidiariedad.

En definitiva, aunque el principio de subsidiariedad no forma parte del derecho constitucional español ni tiene una aplicación efectiva en el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, su espíritu bien podría entenderse implícitamente reconocido entre los mecanismos propios del funcionamiento del Estado autonómico, pues, como afirma García Roca (2004), la subsidiariedad ha de entenderse inmanente a la forma de Estado compuesto. También, incluso, podría deducirse su aplicabilidad de lo dispuesto en el art. 2 CE para el principio de solidaridad, que protege una unidad nacional que ya no puede concebirse sino es de manera solidaria (*ibid.*). Si bien será una tarea del legislador —estatal y autonómico— darle cabida en nuestro modelo, y conferirle el correspondiente protagonismo en relación con el resto de principios rectores de nuestro sistema territorial, de la misma manera que será una labor propia del Tribunal Constitucional modular y velar por el hecho de que se efectúe una correcta aplicación del principio de subsidiariedad en cada caso concreto. La ausencia del reconocimiento del principio de subsidiariedad en la Constitución no debería impedir, por tanto, su posible

consagración por parte del estatuyente o en la legislación estatal o autonómica como criterio delimitador del ejercicio de las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y como elemento favorecedor de las técnicas administrativas de la delegación y encomienda de facultades entre las Administraciones públicas. Faltaría, no obstante, el elemento esencial de la voluntad política para poder hacerlo efectivo. Para que así, de esta manera, no tuvieran que escucharse nuevamente voces tan contrarias al espíritu de la subsidiariedad como aquella que proclamaba: «si necesitan ayuda, que la pidan».

Bibliografía

- Aja, Eliseo (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Barcelona: Alianza.
- Albertí Rovira, Enoch (1992). La coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas. *Documentación Administrativa*, 49-73.
- Balaguer Callejón, Francisco (2019). La subsidiariedad en la Unión Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 31, 89-112.
- Barber, Nick W. (2018). *The principles of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198808145.001.0001>.
- Barnés Vázquez, Javier (1993). El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las comunidades autónomas. En Javier Barnés Vázquez (coord.). *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros* (pp. 509-596). Madrid: Civitas.
- Barnés Vázquez, Javier (1997a). Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución, *Anuario del Gobierno Local*, 1, 53-98.
- Barnés Vázquez, Javier (1997b). Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996. ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? Normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 93, 83-97.
- Bermann, George A. (1994). Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States. *Columbia Law Review*, 94 (2), 331-456. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1123200>.
- Blank, Yishai (2010). Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel. *Fordham Urban Law Journal*, 37 (2), 509-558.
- Calabresi, Steven G. y Bickford, Lucy (2014). Federalism and subsidiarity: Perspectives from U.S. Constitutional Law. *American Society for Political and Legal Philosophy*, 55, 123-189.
- Cavero Lataillade, Iñigo (1994). El principio de subsidiariedad en el marco de la Unión Europea. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 123-145.
- Constantinesco, Vlad (1990). Subsidiarität: Zentrales Verfassungsprinzip für die Politische Union. *Politische Union – Europäische Architektur*, 13 (4), 165-178.
- Fernández Alles, José Joaquín (2016). *El sistema interparlamentario europeo*. Madrid: Dykinson.

- Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón (2002). Sobre la necesaria elevación de rango de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En Ricardo Alonso García (coord.) y Eduardo García de Enterría (dir.). *La encrucijada constitucional de la Unión Europea: seminario internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (pp. 103-112). Madrid: Civitas.
- Føllesdal, Andreas (1998). Subsidiarity. *Journal of Political Philosophy*, 6 (2), 190-218. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00052>.
- Fraga Iribarne, Manuel (1997). *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*. Santiago de Compostela: Fundación Galicia Europa.
- Fraga Iribarne, Manuel (2001). El principio de subsidiariedad y la puesta en práctica de políticas de cohesión social. *Eixo Atlántico: revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, 1, 21-26.
- Friesen, Mark (2005). Subsidiarity and Federalism: An Old Concept with Contemporary Relevance for Political Society. *Federal Governance*, 2 (1), 1-22.
- Frosini, Tommaso Edoardo (2002). Subsidiariedad y Constitución. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 115, 7-25.
- García Roca, Javier (2004). Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 294-295, 13-66.
- Garrido Mayol, Vicente y Vidal Beltrán, José María (2023). Reflexiones y propuestas sobre el modelo del Estado autonómico. En defensa del Estado autonómico. Objetivo: proteger y perpetuar el legado de la Transición y formular propuestas para la España territorial del futuro. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 37, 19-82.
- Häberle, Peter (2008). El valor de la autonomía como elemento de la cultura constitucional común europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 10, 347-354.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel (1993a). Tratado de la Unión Europea y Constitución Española: el principio de subsidiariedad. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1359-1378.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel (1993b). Tratado de la Unión Europea y Constitución española: el principio de subsidiariedad. *Revista de las Cortes Generales*, 28, 7-36.
- López Aguilar, Juan Fernando (1997). Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado Autonómico y el «hecho diferencial constitucionalmente relevante». *Cuadernos de Derecho Público*, 2, 25-74.
- Martínez López-Muñiz, José Luis (2006). Cooperación y subsidiariedad intermunicipal. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 302, 61-76.
- Mestre-Aizpurua, Francesc (2012). El control del principio de subsidiariedad en España tras el Tratado de Lisboa: la aplicación del Mecanismo de Alerta Temprana por las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos. *Revista de las Cortes Generales*, 88, 115. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2013/88/694>.
- Muñoz Machado, Santiago (2015). Los tres niveles de garantías de los derechos fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, 195-230.
- Ortega Álvarez, Luis (2007). El principio de subsidiariedad. En Francisco Balaguer Callejón (coord.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias* (pp. 109-122). Sevilla: Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de Administración Pública.

- Parejo Alfonso, Luciano José (1999). *Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònòmics i Locals.
- Parejo Alfonso, Luciano José (2003). El principio de subsidiariedad en la jurisprudencia comunitaria europea. En Jaume Galofré Crespi (coord.). *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea* (pp. 33-46). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònòmics i Locals.
- Requejo Pagés, Juan Luis (1997). El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del derecho estatal en la STC 61/1997. *Cuadernos de Derecho Público*, 157-169.
- Rivero Ysern, José Luis (2002). La cooperación interadministrativa local. *Revista andaluza de Administración Pública*, 46, 57-94.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (1994). Sobre el principio de subsidiariedad. *Noticias de la Unión Europea*, 110, 11-42.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (1997). Sobre el principio de subsidiariedad y los entes locales. *La Ley*, 3, 1873-1875.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2000). Subsidiariedad y administración única en el Estado autonómico español. En Enrique Banús Irusta (ed.). *Subsidiariedad: historia y aplicación* (pp. 469-496). Pamplona: Newbook.
- Rubio Llorente, Francisco (1994). El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad. En Marcelino Oreja Aguirre (coord.). *La Constitución Europea* (pp. 213-222). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Ruíz-Rico Ruiz, Gerardo (2008). La dimensión local del principio de subsidiariedad. En Miguel Agudo Zamora (coord.). *El desarrollo jurídico del Estatuto de Autonomía de Andalucía* (pp. 1-34). Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia.
- Seijas Villadango, Esther (2000). Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico. *Pensamiento Constitucional*, 7 (7), 343-386.
- Tajadura Tejada, Javier (2010). *El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines. El Estado autonómico como Estado federativo* (3.ª ed.). Granada: Comares.
- Velasco Caballero, Francisco (2009). Estatutos de autonomía y régimen local. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 1-55.