

LOS PRINCIPIOS DE LA «GOBERNANZA EUROPEA»

LUCIANO PAREJO ALFONSO *

SUMARIO: I. Introducción. II. El programa comunitario para la mejora de la «gobernanza». 1. El objetivo. 2. Las razones de la iniciativa. 3. El objeto de la iniciativa. 4. Los principios de la reforma a inducir mediante la «gobernanza». 5. Las propuestas de cambio conforme a los principios de la «buena gobernanza». 6. La «gobernanza» y el futuro de la Unión Europea. III. Las reacciones al planteamiento de la Comisión Europea. 1. La crítica desde las propias instituciones comunitarias. 2. La crítica desde la perspectiva estatal: la toma de posición alemana. IV. El planteamiento de la Comisión y la renovación institucional de la Unión Europea. 1. La incorporación de técnicas o elementos del programa de mejora de la «gobernanza». 2. La renovación del «método comunitario».

I. INTRODUCCIÓN

Leon Lindberg y Stuart A. Sheingold¹ vaticinaron ya a comienzos de la década de los años setenta del siglo pasado el posible desarrollo en Europa, a efectos de gobierno, de un «sistema integrado por sectores», cuya característica residiría en la incorporación al proceso de toma de decisiones públicas de técnicas nuevas de «governance» basadas en una específica combinación de competencias internacionales, europeas, nacionales, regionales y locales. El vaticinio se ha cumplido, en lo esencial, a finales de la pasada década en el contexto de la coyuntura existente al inicio del mandato del actual Presidente de la Comisión Europea, R. Prodi; determinada en buena medida por las circunstancias que rodearon la dimisión del equipo anterior, presidido por Santer, y manifestada en una verdadera crisis de confianza de la ciudadanía en el proceso de inte-

* Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Carlos III de Madrid.

¹ LEON LINDBERG y STUART A. Sheingold, *Europe's Would - Be Polity. Patterns of Change in the European Community*. 1970.

gración europea y una notable falta de protagonismo de la Comisión Europea en la Conferencia Intergubernamental preparatoria del Tratado de Niza².

La estrategia de la Comisión Europea para superar tal situación consistió, en efecto, en asumir la iniciativa para el «cambio», articulando una estrategia a desarrollar por tres vías de reforma interrelacionadas: la de la propia Comisión en cuanto «Administración comunitaria», la de la arquitectura institucional de la integración supranacional y la introducción y el desarrollo de la concebida cabalmente como «gobernanza europea»³. El término así empleado para acuñar esta última en modo alguno era nuevo, en tanto que empleado ya desde principios de la década por la ONU y objeto a lo largo de aquélla de atención doctrinal como alusivo, en una primera aproximación, a un arte o modo específicos de gobernar en estructuras territorialmente complejas y en el que desempeña un importante papel la participación de la sociedad civil. Su empleo y desarrollo en la Unión Europea se producen con la finalidad concreta de renovar el llamado «método comunitario» y culminan por ahora en las propuestas concretas formuladas por la Comisión Europea en 2001.

Las distintas aproximaciones doctrinales a la «gobernanza», siendo complementarias a pesar de su diversa perspectiva (reductibles a dos), ilustran bien sobre la utilidad que se espera del recurso a esta técnica de gobierno.

La primera perspectiva destaca, por de pronto, el pluralismo interno —territorial y sectorial— de las estructuras decisionales y de la pérdida de valor en ellas de la jerarquía. Desde ella la «gobernanza» se ofrece, según el aspecto en el que se centre la atención y se ponga el acento, como:

- Sistema de gobierno que ha de operar en sentido descendente mediante una inevitable negociación entre actores plurales y, por tanto, un sistema de negociación continua entre gobiernos de distintos niveles territoriales —por razón del solape entre las competencias de éstos y de la interacción de los diversos actores políticos en el seno y a través de las diferentes instancias territoriales— como resultado de los procesos de reasignación de competencias decisionales desde los Estados nacionales hacia la instancia supranacional y en el interior de aquellos hacia las instancias regional y local⁴.

² En este sentido, XÉNOPHON A. YATANAGAS (Consejero Jurídico de la Comisión Europea), *Governance in the European Union and the Commission White Paper*. EUI Working Paper Law N. 2002/8. European University Institute. Florence.

³ Dejando ahora de lado la reforma de la arquitectura institucional, sobre la que se ha de volver al hilo del análisis de la «gobernanza», la iniciativa de reforma administrativa dio lugar a un debate sobre su idoneidad al hilo de la cuestión relativa a la naturaleza y entidad, meramente administrativas o, por el contrario, políticas, del problema a resolver. En todo caso el programa de reforma administrativa ha puesto el acento en i) la gestión económico-financiera; y ii) la descentralización-autonomización funcionales de la actividad ejecutiva por ámbitos o sectores mediante Agencias.

⁴ GARY MARKS, LIESBET HOOGE y KERMIT BLANK, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, p. 346.

- Sistema de gobierno que debe operar en sentido ascendente y, por tanto, con progresiva conversión en «doméstica» de la política europea y las consecuentes implicaciones para los niveles subnacionales, transformados —así— en actores del entero sistema⁵.
- Sistema de gobierno «penetrado» por redes políticas transnacionales de intermediación de intereses, con conversión de los sistemas nacionales de gobierno en parte del espacio político europeo⁶.
- Sistema con varios niveles territoriales de gobierno en el que operan actores públicos y privados formalmente independientes pero funcionalmente interdependientes (espacios decisionales imbricados) y en el que el tránsito desde los objetivos iniciales de la integración supranacional a las consecuencias de ésta conduce a la pluralidad no jerarquizada de niveles, la negociación entre éstos y el dinamismo de la estructura en su conjunto⁷.

Una segunda perspectiva destaca, por el contrario, la dimensión institucional, dando lugar a la consideración de la «gobernanza europea»:

- Bien como sistema de gobierno «multinivel» correspondiente a una «organización internacional en mutación» y en el que las instituciones desempeñan un papel central, lo que vale decir: en el que las instituciones estructuran el acceso de las fuerzas políticas al proceso decisional e imprimen a éste su impronta⁸.
- Bien como sistema de gobierno que incorpora expansivamente la «regulación administrativa (económica)» y presenta, por ello, una tendencia a la delegación de los poderes de formulación y ejecución de las concretas políticas en instituciones independientes —Agencias—, caracterizado por ello por el problema de la compatibilidad entre la independencia y la responsabilidad⁹.

Con Ph. C. Schmitter puede decirse, pues y en síntesis, que con la «gobernanza» se alude a un modelo de gobierno adecuado para la gestión de un amplio espectro de problemas y conflictos mediante la obtención de acuerdos satisfactorios entre y para

⁵ CHARLIE JEFFERY, Farewell the Third Level? The German Länder and the European Policy Process, en *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, London, 1997, p. 64.

⁶ BEATE KOEHLER-KOCH, BEYOND AMSTERDAM: Regional Integration as Social Process, en *European Integration after Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford University Press, 2000, p. 91.

⁷ EDGAR GRANDE, Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, en *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren in europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden, 2000, p. 14.

⁸ SIMON J. BULMER, The Governance of the European Union: A New Institutional Approach, *Journal of Public Policy*, volumen 13, 1994, pp. 353 y 354.

⁹ GIANDOMENICO MAJONE, The Rise of the Regulatory State in Europe, *West European Politics*, volumen 17, 1994, p. 81.

los diversos actores relevantes, la toma de decisiones vinculantes a través de la negociación y deliberación y la cooperación de aquellos en la ejecución. Trata el modelo en general, pues, con formas horizontales de interacción entre actores que persiguen objetivos en conflicto, pero que son al mismo tiempo independientes (lo que les imposibilita para imponer por separado —cada uno de ellos— las soluciones); e interdependientes (lo que coloca a todos ellos en la posición de perdedores en caso de no hallarse las correspondientes soluciones).

Sobre esta base se entiende que para la Comisión Europea la «gobernanza» sea la denominación del conjunto de las normas, los procesos y los comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes en el nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

II. EL PROGRAMA COMUNITARIO PARA LA MEJORA DE LA «GOBERNANZA»¹⁰

1. El objetivo

El objetivo perseguido con la «gobernanza europea» no es otro, como ya se ha avanzado, que la renovación del denominado «método comunitario» justamente en el momento de revisión de la entera arquitectura institucional de la Unión Europea con motivo de su ampliación hasta —potencialmente— un total de 30 Estados miembros y la consecuente convocatoria de una Convención para el estudio de la nueva «Constitución europea».

No puede sorprender, pues, que el razonamiento en que la Comisión Europea hace descansar su iniciativa tenga los siguientes elementos principales:

- a) El hecho decisivo de la apertura de una nueva etapa de la integración supranacional por el Consejo Europeo celebrado en Laeken.
- b) La constatación del éxito del proceso de integración desarrollado hasta el momento, sin perjuicio de su complejidad.
- c) La comprobación del cambio del escenario mundial en que el proceso ha de continuar desarrollándose como consecuencia del fenómeno, fundamentalmente económico, de la «globalización».
- d) La afirmación de la existencia, respecto del mismo proceso europeo, de expectativas en punto a: i) el mantenimiento de la diversidad cultural en el contexto de la defensa de los valores comunes y del modelo social europeo; ii) el juego de un papel internacional activo.

¹⁰ La información utilizada en este epígrafe se toma de i) el libro blanco de la Gobernanza Europea, Bruselas 25.07.2001, documento COM (2001) 428 final; y ii) la Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea (Gobernanza Europea. Renovación del método comunitario), Bruselas 5.12.2001, documento COM (2001) 727 final.

De esta suerte la iniciativa de la «gobernanza» se inscribe, sobre el trasfondo de la preocupación de la Comisión Europea sobre su propia posición en el sistema sujeto a reconsideración, en la comprensión inevitable por ésta de la renovación del método comunitario y para sostener la concepción de éste como reflejo específico de la unión de Estados y pueblos fraguada por el proceso de integración supranacional, que, por ello mismo, combina i) la negociación entre los Estados, ii) la expresión de la voluntad popular y iii) el funcionamiento de instituciones fuertes y permanentes.

Se entiende así perfectamente el planteamiento de la iniciativa en un doble plano, que lo es también de velocidad:

- a) En primer lugar la reforma «dentro» de los Tratados actuales, es decir, en la Unión Europea actual.
- b) En segundo lugar el proceso «constituyente» (la Conferencia Intergubernamental para la modificación del Derecho originario, es decir, el diseño de la UE que va a ser tras la ampliación).

2. Las razones de la iniciativa

Las razones que avalan la iniciativa se corresponden perfectamente con los elementos de la fundamentación del objetivo con ella perseguido:

1. La comprobación, no obstante el éxito del proceso de integración, de un claro alejamiento de los ciudadanos europeos (en el contexto, sin duda, del fenómeno más amplio que afecta a la política) respecto de la labor de las instituciones europeas, con afeción de la efectiva legitimación y eficacia de éstas.
2. La consecuente incertidumbre —incrementada con ocasión de la ampliación— sobre i) la identidad de la UE y ii) los objetivos finales del proceso de integración.
3. Sin perjuicio de la sensación de defraudación generalizada entre la ciudadanía, la subsistencia tanto de expectativas ligadas a la integración, como de una clara demanda de acción a nivel europeo.

Precisamente desde las expectativas ciudadanas, caracterización de la imagen de la UE (que se trata, por tanto, de superar) por las siguientes notas:

- Incapacidad para una acción eficaz respecto de problemas claramente percibidos como tales.
- No reconocibilidad —por alejamiento, complejidad e indiferenciación— del mérito de la acción europea en la resolución de problemas.
- No transmisión por los Estados miembros de la acción comunitaria.
- Complejidad y confusión de la estructura y el funcionamiento europeos, tanto por lo que hace a la canalización de las aspiraciones y las preocupaciones, como a la adopción de las decisiones y la responsabilidad derivada de éstas.

3. El objeto de la iniciativa

Conforme a lo dicho, el objeto no es otro que el método comunitario, tal como es entendido por la Comisión Europea, es decir, como el definido por:

1.º La combinación de dos instancias territoriales (la estatal y la europea) con determinadas funciones.

En la instancia supranacional, la división funcional se expresa en que:

- La Comisión (en la que se localiza el impulso «independiente», es decir, sobre la base del «interés general europeo» de las políticas y, por tanto, de la legislación para el desarrollo de la función ejecutiva, la guarda de los Tratados y la representación de la UE en negociación internacional) representa el *núcleo comunitario* mismo (lo que vale decir la prefiguración de un verdadero Gobierno europeo).
- Mientras que el bloque Consejo-Parlamento Europeo queda acantonado claramente en la legislación-presupuestación sobre la doble base representativa de los Estados y la ciudadanía.

El funcionamiento de la instancia supranacional en los expresados términos se produce sobre el trasfondo del papel propio de los Estados miembros, integrantes de la segunda instancia territorial aludida.

2.º La operación del sistema derivado de la expresada combinación con respeto de las reglas del Derecho gracias a la función específica del Tribunal de Justicia.

3.º Y todo ello para la garantía de i) la diversidad y al propio tiempo la eficacia del sistema-método; ii) el tratamiento equitativo de todos los Estados miembros, iii) el arbitraje y la armonización de todos los intereses mediante dos filtros: el interés general comunitario y la representación democrática (nacional y europea).

Siendo éste el método decantado, se trata de renovar el proceso político europeo, sin abandonar por ello dicho método comunitario, con el fin de preservar el principio fundacional y tradicional del entero proceso de integración, en tanto que integración de los pueblos de Europa respetando las identidades nacionales. Y ello, procediendo al análisis crítico de los términos del ejercicio de los poderes atribuidos para conseguir precisamente el reforzamiento del método comunitario en cuestión. A este último efecto los objetivos concretos a perseguir son los tres siguientes:

- Incremento de la credibilidad de la UE mediante mejora de su capacidad de i) aportación de valor añadido a las políticas nacionales y ii) respuesta eficaz a los asuntos de nivel europeo y mundial, mediante el aumento de la coherencia de las políticas y la facilitación de la tarea de las instituciones europeas.
- Acción comunitaria equilibrada y proporcionada a los objetivos políticos (incluso en la UE ampliada).
- Reforzamiento de la capacidad de influencia europea en el curso de los acontecimientos mundiales.

4. Los principios de la reforma a inducir mediante la «gobernanza»

La «buena gobernanza» a conseguir debe ser fruto del juego de cinco principios, que i) se entienden aplicables a cualquier nivel de gobierno (local, regional, nacional, europeo y mundial) y ii) se presupone que hacen «más democrática» la formulación de las políticas y la ejecución de éstas.

Del juego efectivo de estos principios (de cada uno de ellos y del conjunto de ellos) se espera el refuerzo de los principios básicos de la organización y el funcionamiento europeos relativos a la subsidiariedad, que guía la determinación de la instancia (europea, nacional, regional o local) idónea para la decisión-acción, y proporcionalidad, que guía la elección de los instrumentos a emplear en función de los objetivos a alcanzar ¹¹.

4.1. El principio de apertura

De este principio se espera un funcionamiento más «abierto» de las instituciones, una comunicación más activa y eficaz de ese funcionamiento y de las correspondientes decisiones y el empleo de un lenguaje accesible al público en general.

4.2. El principio de participación

El de participación es un principio invocado para apelar al reforzamiento y la efectividad de la intervención de los ciudadanos en todas las fases del ciclo de las políticas europeas (formulación-ejecución) como única vía idónea para conseguir el robustecimiento de la confianza de aquellos en las instituciones europeas y la legitimación de éstas por los resultados obtenidos. La intervención de los ciudadanos así deseada y buscada se entiende dependiente del enfoque «integrador» que ha de darse a la concepción y aplicación de las políticas europeas.

4.3. El principio de responsabilidad

Expresa este principio la necesidad de clarificación del papel de cada cual en los procesos legislativo y ejecutivo europeos. Teniendo en cuenta la doble instancia territorial en que descansa el método comunitario, el principio comporta la exigencia de i) explicación por parte de las instituciones europeas (de cada una de ellas) de su acción, con consecuente asunción de la responsabilidad correspondiente; y ii) incremento de la claridad y del grado de compromiso (responsabilidad) por parte de los Estados miembros en lo que respecta al proceso de integración.

¹¹ De donde se sigue la importancia a la hora de cualquier decisión o actuación europeas de las siguientes tres cuestiones: 1.ª ¿es necesaria la intervención pública?; 2.ª ¿cuál es la instancia más adecuada?; y 3.ª ¿guarda proporción la medida a adoptar o ejecutar respecto del objetivo a alcanzar?

4.4. *El principio de eficacia*

Este principio pretende destacar la necesidad de asegurar la oportunidad y efectividad de las políticas y las medidas europeas. En este contexto, efectividad quiere decir producción de los resultados perseguidos sobre la base de i) objetivos claros y ii) evaluación del impacto de la ejecución y, en su caso, de la experiencia en ella acumulada. Pero el principio incluye también la exigencia de la idoneidad de la instancia decisoria y de la proporcionalidad de la medida adoptada.

4.5. *El principio de coherencia*

La coherencia postulada por el principio comporta simultáneamente:

- La de las políticas y las acciones, así como la fácil comprensión de unas y otras.
- El enfoque coherente de la acción europea (gracias a la doble integración de la sectorialidad y del pluralismo territorial) en el contexto de un sistema complejo; enfoque, cuya realización exige liderazgo político y compromiso por parte de las instituciones europeas.

5. Las propuestas de cambio conforme a los principios de la «buena gobernanza»

La asunción de los aludidos principios conduce a la formulación de propuestas dirigidas a la consecución de cuatro grandes objetivos acordes con las exigencias de los mismos.

5.1. *El incremento de la participación de los actores sociales*

Las ideas clave a este propósito son la transparencia, la utilización de los canales democráticos proporcionados por las instancias territoriales del sistema de gobierno europeo, la implicación de la sociedad civil y, por tanto, la potenciación de la eficacia de la consulta.

La transparencia se predica del funcionamiento de las instituciones y organizaciones de la UE y sus instrumentos son i) los medios de consulta directa en línea (como EUR-LEX, único punto de consulta en línea existente en todas las lenguas, que permite el seguimiento del proceso decisonal de todas las políticas europeas) para la disponibilidad más rápida de la información sobre y en todas las fases del procedimiento decisonal, y ii) la promoción del debate público sobre las cuestiones europeas (en el nivel estatal).

Para la mejora de la conexión con la ciudadanía se confía en la utilización de la democracia regional y local mediante la potenciación de la participación que la interacción de éstas de por sí asegura y la flexibilización de las políticas europeas (a fin

de incrementar su capacidad de adaptación a las circunstancias locales). En este punto la reforma a operar se centra, así, en la asociación entre los distintos niveles territoriales del sistema europeo (con la consecuente potenciación del papel del Comité de las Regiones) en los siguientes tres ámbitos:

- a) La participación en la elaboración de las políticas europeas mediante la organización del diálogo sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las Administraciones regionales y locales, sin menoscabo de las disposiciones constitucionales y los sistemas administrativos de los Estados miembros (con apoyo del incremento de la cooperación de las referidas asociaciones con el Comité de las Regiones y del intercambio de personal y experiencias).
- b) La mejora del marco de formulación y ejecución de las políticas europeas mediante:
 - La adopción de medidas legislativas que, para no caer en exceso de complejidad, sean —cuando tengan fuerte impacto territorial— aplicables atendiendo a las concretas y diversas condiciones locales, sin perjuicio del mantenimiento del necesario equilibrio en las condiciones de competencia en el mercado interior.
 - La facilitación de la mejor ejecución de las políticas (por lo que hace a las Directivas y los Reglamentos cuya ejecución corresponda a los niveles subnacionales en el marco del respectivo sistema nacional; paradigma: medio ambiente) gracias a la suscripción de «contratos tripartitos por objetivos» (Comisión, Estados miembros y Regiones-entidades locales) dotados de mecanismos de seguimiento.

A este último respecto y además del establecimiento de un enfoque más descentralizado en materia de política regional ¹² el esquema posible sería el siguiente: definición de los objetivos en la legislación primaria «europea»; y entrega a las Administraciones centrales de los Estados miembros de la elaboración y la aplicación de los contratos; y encomienda a las Regiones y las entidades locales de la responsabilidad de acciones o tareas concretas en función de los objetivos establecidos.
- c) La superación del exceso en la lógica inevitablemente sectorial de las diversas políticas, con elaboración de indicadores para la detección de los ámbitos en que se haga precisa una mayor coherencia, y, en concreto, la consideración del impacto territorial de las políticas en materia de transporte, energía y medio ambiente para que formen un todo coherente ¹³.

¹² Véase el segundo informe sobre la cohesión económico y social, COM (2001) 21 final, de 31.01.2001.

¹³ Véase el documento Perspectiva del Desarrollo Territorial Europeo, adoptado en 1999 por los Ministros encargados de la ordenación del territorio.

La implicación de la sociedad civil se contempla desde la prevención por su exceso: la participación no consiste en la institucionalización de la protesta, sino en la elaboración más eficaz de las políticas gracias a la consulta previa y el aprovechamiento de la experiencia adquirida. Desde el punto de vista institucional, la deseada implicación pasa en todo caso por la revisión de la organización y las funciones del Comité Económico y Social con la finalidad de lograr una nueva relación de mutua responsabilidad entre las instituciones y la sociedad civil. Y desde luego por la potenciación y anticipación de la intervención consultiva de dicho órgano, así como la introducción de fórmulas de cooperación de éste con la Comisión Europea.

La idea clave resulta ser, así, la de la colocación de la consulta eficaz y transparente en el centro de la elaboración de las políticas europeas.

El diagnóstico de la situación al respecto es pesimista: falta claridad acerca de cómo se consulta y a quien se hace caso en ella (existencia de aproximadamente 700 órganos de consulta *ad hoc* adscritos a la Comisión). El objetivo a alcanzar no puede ser, por tanto, más claro: establecimiento y desarrollo de una «cultura» de consulta y diálogo en todas las instituciones y que, en especial, asocie al Parlamento Europeo al proceso consultivo en cuanto representante de los ciudadanos (incremento de audiencias públicas parlamentarias) y fomente la participación de los Parlamentos nacionales y de sus Comisiones especializadas; pero también que procure la generalización, en sectores con práctica de consulta decantada, de acuerdos de asociación más amplios, es decir, que incluyan contrapartidas a la potenciación de la consulta, tales como la racionalización de las estructuras internas de los sectores, garantías de transparencia y representatividad, así como de difusión de la información o de animación de debates en el seno de los Estados miembros.

Tal objetivo debe perseguirse, sin embargo, con una acción real, en modo alguno mediante una mayor formalización de la normativa reguladora de la participación; formalización de la que se sospecha un resultado más bien de incremento de la rigidez como consecuencia del inevitable detallismo de la correspondiente regulación. Al servicio de la aludida acción debe estar más bien un instrumento «blando», un «código de conducta» integrado por normas mínimas de carácter directivo que mejoren la representatividad de las organizaciones-interlocutores de la sociedad civil y estructuren el diálogo con las instituciones europeas.

5.2. La mejora de las políticas, las normas y los resultados

La situación en el campo de la formalización o programación normativa de las políticas europeas no es mucho más positivo. La complejidad de las normas, del ordenamiento a aplicar y ejecutar, es creciente, no en último término por el detallismo de las regulaciones derivado de la reticencia al otorgamiento de libertad a la Comisión Europea en el ciclo ejecutivo de las políticas. De donde se sigue la extensión de la complejidad —con su secuela de lentitud— en la adaptación de las normas al veloz

cambio de la realidad como consecuencia, sobre todo, del progreso técnico y la evolución del mercado (datos del año 2000: de un total de 83 Directivas a trasponer, sólo 5 lo fueron en tiempo en todos los Estados miembros).

Las líneas fuerza de la reforma que se diseña en este terreno son, así, las cuatro siguientes:

a) Mejor utilización del conocimiento especializado

Dos fenómenos corren paralelos: la creciente importancia en el proceso de toma de decisiones político-administrativas, por razones obvias, de la opinión de los expertos y la colocación de tal opinión y de su utilización bajo la luz de la sospecha. Esto último trae causa, en general, del paso a primer plano de sectores, como el de la biotecnología, en el que la adopción de decisiones precisa de la experiencia tanto más que del puro conocimiento científico, pero, en particular y por lo que hace a la Unión Europea, de la desconfianza que suscita, por su opacidad y la falta de información sobre su funcionamiento, el actual sistema de comités de expertos que rodea a la Comisión Europea, con la doble consecuencia de la falta de claridad sobre quién decide en último término y del cuestionamiento cada vez mayor del fundamento y la independencia de las opiniones expertas.

La propuesta reformadora se centra (y limita) aquí al establecimiento y publicación de directrices reguladoras de la obtención y utilización del conocimiento técnico, científico o especializado, que desembocarían a la postre en un enfoque común a todas las instituciones europeas y los Estados miembros. Con ellas se trataría de garantizar algo que no parece estar al alcance de la medida (por más bien intencionada que ésta sea): la responsabilidad, el pluralismo y la integridad del conocimiento especializado en cada caso utilizado a la hora de la toma de decisiones. No cabe negar toda utilidad, sin embargo, a la medida consistente en la publicación de los dictámenes, informes y opiniones emitidos (aunque no debe perderse de vista el efecto último contrario al pretendido que tiene la acumulación de información).

b) Mejora de la normativa y de los resultados mediante la combinación de instrumentos político-administrativos

Dadas las características del proceso de integración europea y de su arquitectura institucional, constituye una comprobación casi banal la de la importancia de la efectividad de la normativa comunitaria como factor de legitimación de la Unión Europea. La necesidad de la mejora (en calidad de esfuerzo constante) de la calidad y la simplicidad de dicha normativa al servicio de su eficacia es, pues, también evidente.

En este punto es donde toma pie la reflexión sobre la cooperación reforzada y la combinación de instrumentos político-administrativos (legislación, programas, directrices, gestión de fondos) para asegurar la eficacia de las políticas europeas, es decir,

asegurar la consecución de los objetivos ínsitos en ellas. Pues se trata de estar en condiciones de reaccionar lo más prontamente posible a la evolución de las condiciones del mercado y la aparición de nuevos problemas, agilizando el proceso decisonal (con una duración media cifrada actualmente en tres años o más).

La Comisión Europea entiende que toda mejora en este campo depende de los siguientes siete factores:

1.º El análisis efectivo, en cada caso y propuesta, de la conveniencia de la intervención comunitaria y, en especial, de la necesidad de la intervención normativa, así como, en caso positivo, de la incidencia económica, social y medioambiental de la intervención, los costes y las ventajas del enfoque concreto de que se trate y la definición clara de los objetivos perseguidos.

2.º La consideración de la vía legislativa o normativa no como «el» instrumento capaz por sí sólo de instrumentar la solución, sino precisamente como elemento — todo lo importante que se quiera— del conjunto de instrumentos (formales e informales, vinculantes y no vinculantes) que normalmente es preciso para articular adecuadamente las soluciones.

3.º La elección y utilización del instrumento jurídico más idóneo de entre los igualmente posibles, cuando resulte necesario legislar o regular. Así, debe recurrirse a los Reglamentos únicamente cuando exista la necesidad de proporcionar seguridad jurídica y de asegurar una aplicación uniforme en el conjunto de la Unión Europea. Es conveniente, en efecto, la utilización con mayor frecuencia de «Directivas marco», por su menor complejidad, su mayor flexibilidad en la aplicación y su aprobación más rápida. Y con independencia del concreto instrumento normativo elegido, dicha conveniencia se extiende al recurso más frecuente a la que se califica como «legislación primaria», es decir, a la regulación limitada a los elementos esenciales, remitiendo la precisión de los detalles técnicos a «normas derivadas» y, con ello, a la fase aplicativa (desarrollo y ejecución) de la gestión de los asuntos europeos. Se manifiesta aquí una línea de renovación de la forma de legislar o regular que va a aparecer claramente también en el «proceso constituyente» abierto con la convocatoria de una Convención para la elaboración de una propuesta de Constitución europea.

4.º En relación con la expuesta «renovación» de la acción reguladora y, más concretamente, con la reserva de un espacio decisonal amplio al proceso de desarrollo y ejecución de la normativa, la elaboración, bajo determinadas condiciones, de las medidas de aplicación así remitidas en los términos propios de «la corregulación» o combinación de medidas normativas vinculantes y medidas adoptadas por los agentes más interesados sobre la base de la experiencia práctica (definición por la normativa vinculante de un marco de objetivos generales, derechos fundamentales, mecanismos de aplicación y técnicas y condiciones de control del cumplimiento).

El recurso a la «corregulación» (más bien habría que decir: a la regulación de la autorregulación social) sólo se considera cuando su empleo comporte un preciso va-

lor añadido desde el punto de vista de la eficacia de la correspondiente política y, por tanto, del interés general a realizar. En todo caso, deben darse, además, las siguientes condiciones:

- No estar en juego derechos fundamentales o decisiones políticas importantes.
- No concurrencia de la exigencia de aplicación uniforme de la correspondiente normativa en todos los Estados miembros.
- Presencia y participación de organizaciones sociales representativas, responsables y capaces de gestionar procedimientos abiertos para la formulación y la ejecución de las normas «acordadas» correspondientes.
- Compatibilidad con el Derecho comunitario de la competencia de la cooperación con las referidas organizaciones.
- Garantía de la «suficiente visibilidad» de las normas aprobadas en régimen de autorregulación, de modo que sus destinatarios puedan tener plena conciencia de su existencia y conocimiento cabal de su contenido y de los derechos y deberes que de ellas resultan.
- Existencia de la posibilidad, caso de no funcionamiento adecuado de la «coregulación», de la intervención pública mediante la aprobación de las normas específicas que se hagan precisas.

5.º El reforzamiento o complemento de la acción comunitaria con el denominado «método abierto de coordinación», de empleo caso a caso para el fomento de la cooperación, el intercambio de buenas prácticas y el acuerdo sobre objetivos y orientaciones comunes para los Estados miembros (a veces con apoyo de los planes de acción nacionales). El método, que únicamente está contraindicado allí donde pueda diluir los objetivos fijados en los Tratados o la responsabilidad política de las instituciones europeas y ha sido ya ensayado en algunas materias (empleo y exclusión social), descansa en la evaluación sistemática de los progresos realizados en materialización de los objetivos fijados de mutuo acuerdo (con posibilidad de comparar entre sí los esfuerzos de los distintos Estados y de aprendizaje de la experiencia ajena). Siempre que no dilución de objetivos comunes de Tratados o responsabilidad política de las instituciones.

Las circunstancias que, según la Comisión Europea, justifican el empleo del método abierto de coordinación son las siguientes:

- Idoneidad para contribuir a la consecución de los objetivos definidos en el Derecho originario.
- Sujeción a control parlamentario mediante la previsión de la emisión periódica de informes por el Parlamento Europeo.
- Participación de la Comisión Europea y reserva a ésta de la tarea de coordinación.
- Difusión amplia de los datos y las informaciones generados.

- Articulación en términos que permitan valorar la procedencia de la adopción de medidas normativas o programáticas para la superación de las dificultades detectadas o sobrevenidas.

6.º El establecimiento de una cultura de la evaluación y la recuperación de información para poder extraer conclusiones de los errores y también de los éxitos que sirvan a la hora de la adopción de nuevas decisiones.

7.º El compromiso de la retirada de las propuestas de la Comisión Europea cuando la negociación interinstitucional de las mismas pueda comprometer los objetivos tenidos a la vista a la hora de su formulación o lesionar los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

c) Mejora de la aplicación directa de las normas de la UE mediante la creación y el funcionamiento de Agencias reguladoras

Sabido es el desarrollo que la descentralización de la responsabilidad sobre políticas públicas, en materias de especial sensibilidad social o sujetas a reconversión de la intervención estatal, en organizaciones dotadas de un estatuto especial de autonomía o «independencia» ha tenido y continúa teniendo, desde los años ochenta del pasado Siglo, en los Estados miembros. El fenómeno ha trascendido también a la Unión Europea, en la que existen ya doce organizaciones de este tipo, si bien la mayoría de ellas con una función limitada a la recogida y el tratamiento de información.

En la Unión Europea, pues, únicamente existen tres organizaciones con función reguladora (la Oficina de Armonización del Mercado Interior [en Alicante]; la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales [en Angers]; y la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos [en Londres]), aunque es posible la creación aún de otras tres nuevas: la Autoridad Alimentaria Europea; la Agencia Europea para la Seguridad Marítima; y la Agencia Europea para la Seguridad Aérea (si bien solo ésta habilitada para la toma de decisiones individuales).

A la luz de la experiencia, la Comisión considera que esta solución organizativa puede contribuir a la mejora de la ejecución de las normas comunitarias, destacando al efecto y como ventajas de la misma: la capacidad de aprovechamiento de conocimientos técnicos sectoriales de alto nivel; y la condición de medio útil para centrar los recursos de la Comisión Europea en misiones esenciales. Consecuentemente la incluye entre las medidas de reforma, sobre la base de la autorización que contiene el Derecho originario para la reasignación de responsabilidades sin menoscabo del equilibrio de poderes entre las instituciones, ni usurpación de sus respectivas competencias y papeles. Se trata en este caso de una medida de notable trascendencia desde el punto de vista del desarrollo de una verdadera Administración comunitaria directa.

La opción organizativa considerada se estima adecuada en los siguientes términos:

- Procedencia únicamente en los ámbitos en que concurra una clara prevalencia del interés público y una específica exigencia de competencia técnica para la correspondiente gestión pública, con exclusión en todo caso de aquellos en los que estarían llamadas a arbitrar conflictos entre intereses públicos, ejercer discrecionalidad política o realizar evaluaciones económicas complejas.
- Limitación de las organizaciones descentralizadas a la acción concreta (dictado de decisiones individuales), por improcedencia en todo caso de atribución a las mismas de facultades normativas. Y exclusión desde luego de la atribución a dichas organizaciones de cualesquiera poderes decisionales que el Derecho originario atribuya directamente a la Comisión Europea.
- Sujeción de las organizaciones a un sistema eficaz de supervisión y control.

d) Mejora también de la aplicación indirecta (por los Estados miembros) de la normativa comunitaria

Desde la constatación elemental, dada la regla general de la ejecución indirecta (por las Administraciones de los Estados miembros) de la normativa comunitaria, de la dependencia de la eficacia de ésta en último término y en gran medida de la voluntad y la capacidad de los Estados de hacerla realidad, la Comisión Europea entiende que, en el escalón estatal y como parte componente de la reforma en la «gobernanza», deberían adoptarse las dos siguientes medidas: i) la adecuación de las estructuras administrativas a fin de conseguir una mayor coordinación interna en este terreno (lo que significa la creación de «unidades de coordinación» encargadas de procurar la mejora de la aplicación del Derecho comunitario); y ii) la realización de un esfuerzo continuado para lograr la familiarización «interna» con el Derecho comunitario, en tanto que parte integrante de cada uno de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros (sobre la base de la apreciación de la persistencia de la contemplación de las normas comunitarias como «leyes extranjeras»).

Pero es a escala supranacional donde la Comisión Europea hace propuestas de reforma más precisas y contundentes, todas ellas ligadas a las estructuras, las técnicas y los procedimientos de control del proceso de aplicación y ejecución en la instancia estatal.

Apunta, por de pronto, la procedencia de completar el Defensor del Pueblo europeo y la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo con la creación de redes en las que se integren los organismos y órganos similares existentes en los Estados.

Sobre la base de la vigencia en la UE del principio de Estado de Derecho y de la atribución a la Comisión Europea de la función de supervisar la aplicación del Derecho comunitario, propone aún la mejora del procedimiento de resolución sobre las denuncias individuales de violación o infracción de dicho Derecho, con priorización de las siguientes cuestiones:

- La eficacia y la calidad de la trasposición de las Directivas.
- La incompatibilidad del Derecho nacional con principios fundamentales del Derecho comunitario.
- La afectación del interés comunitario (repercusiones transfronterizas, p. ej.) o de intereses que la legislación comunitaria pretende proteger.
- La generación de problemas reiterados a un Estado miembro (a la hora de la aplicación o ejecución) por normas comunitarias concretas.
- La implicación de financiación comunitaria.

5.3. *La contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial*

La reforma de la gobernanza interna tiene como finalidad también incrementar la capacidad de acción exterior o internacional, a cuyo efecto la Comisión Europea propone:

- a) La mejora del diálogo con los agentes gubernamentales y no gubernamentales de los terceros países en el marco de la elaboración de propuestas políticas que revistan dimensión internacional.
- b) El fomento de la utilización de nuevos instrumentos a escala mundial como complemento del Derecho internacional vinculante, promoviendo para ello un debate sobre la manera en que la UE puede contribuir a una reforma en profundidad de las organizaciones multilaterales y a la mejora de la cooperación entre las organizaciones internacionales y su transparencia.
- c) La propuesta de una revisión de la representación internacional de la UE en el marco de los Tratados vigentes que le permita hablar más a menudo con una sola voz, así como —en el contexto de la Conferencia Intergubernamental para la actualización de la arquitectura institucional— de los cambios considerados pertinentes.

5.4. *El «arreglo» de las instituciones y las políticas europeas.*

La reforma de la «gobernanza» no puede dejar de tener una traducción organizativa precisa.

En esa traducción, la Comisión Europea se ve a sí misma, aparte como centro de la iniciativa dirigida a lograr la coherencia de las políticas europeas y la identificación de objetivos a largo plazo, como institución que debe concentrar la responsabilidad ejecutiva, con paralelo reforzamiento del papel de control del Consejo y del Parlamento Europeo, es decir, sustancial acantonamiento de éstos en tal supervisión de la labor de la misma, asumiendo el compromiso de la formulación a la Conferencia Intergubernamental de las propuestas dirigidas a tal fin.

De modo consecuente, se propone:

- a) Para el Consejo de Ministros: la mejora, además de la coordinación de sus distintas formaciones y de su aptitud para articular las medidas adoptadas a nivel nacional y europeo, precisamente de su capacidad de orientación política. Lo que significa, para el Consejo Europeo, su reorientación al establecimiento de los objetivos estratégicos de la UE.
- b) Y para el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales: el desempeño de un papel «crucial» en el fomento del debate público sobre el futuro de Europa y sus políticas.

6. La «gobernanza» y el futuro de la Unión Europea

El programa de reforma de la «gobernanza» desemboca, en último término, en una mirada al futuro de la Unión Europea ampliada al Este.

6.1. La renovación del proceso político europeo

La Unión Europea ampliada requiere, por de pronto, la renovación del proceso político europeo, si bien con el objetivo general de conservar el principio que ha guiado toda integración europea: la realización de la integración de los pueblos de Europa con respeto de las identidades nacionales.

Los elementos básicos de la «buena gobernanza» pasan a proporcionar la base de esta nueva perspectiva: los cinco principios de la buena «gobernanza» —apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia— son los que deben presidir la aludida renovación; y estos principios deben propiciar una mejor aplicación de los de subsidiariedad y proporcionalidad, especialmente mediante la combinación de los instrumentos de gobierno, la limitación de la legislación europea a los aspectos y las cuestiones fundamentales y el empleo de «contratos tripartitos» en el ciclo ejecutivo para incorporar al mismo las especificidades locales.

Gracias a la reforma de la «gobernanza» se cree posible alcanzar, en concreto, los siguientes objetivos específicos:

- 1.º La adecuada estructuración de la relación de la UE con la sociedad civil (gracias al establecimiento y la aplicación del pertinente código de conducta sobre la práctica de la consulta).
- 2.º La potenciación de la utilización efectiva de las capacidades y la experiencia práctica de las instancias internas regionales y locales (en el seno de los correspondientes Estados y de acuerdo con sus respectivos órdenes constitucionales y administrativos).
- 3.º El reforzamiento de la confianza pública en la utilización de conocimiento de expertos por los responsables políticos.
- 4.º La definición más precisa de los objetivos políticos de la UE y el incremento de la eficacia de sus políticas.

- 5.º La clarificación y fijación de las condiciones de creación de las Agencias reguladoras europeas.
- 6.º La clarificación de los papeles y las responsabilidades de cada una de las instituciones europeas.

Justamente en este capítulo se inscriben las pretensiones relativas al ajuste del derecho de iniciativa que, en el sistema de gobierno europeo, corresponde a la Comisión Europea (para hacer más seguro y selectivo su ejercicio); la limitación de la legislación comunitaria a los principios esenciales y, por tanto, a la fijación del marco regulador del entero proceso de aplicación y ejecución; y la potenciación de la participación de las instancias nacionales en la elaboración, aplicación y control de las normas y los programas comunitarios.

6.2. *La renovación del método comunitario*

La renovación del proceso político implica la del «método comunitario» mediante: i) el ajuste de éste —en la dimensión «vertical» y en el seno de la instancia supranacional— al modelo democrático, es decir, al de división de poderes, la cual en el caso —dada la posición ya ostentada por el Tribunal de Justicia— se refiere al legislativo y el ejecutivo; y ii) el establecimiento —por lo que hace a la dimensión «horizontal»— de principios claros definitorios del reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros.

La Comisión Europea adopta a este respecto, cara la Convención para la preparación de la futura «Constitución europea», una posición concreta ¹⁴, que reposa sobre las siguientes ideas:

- La idea directriz no es otra que la de que el método debe ser reflejo de una unión de Estados y pueblos (marco supranacional efectivo, pero respetuoso de la realidad estatal), que combina i) la negociación entre Estados, ii) la expresión de la voluntad popular y iii) el funcionamiento de instituciones europeas fuertes y permanentes.
- El principio rector ha de ser, sin duda, el de prevalencia del interés general europeo sobre los intereses nacionales coyunturales y las preocupaciones a corto plazo.
- La construcción de la nueva UE ha de tener en cuenta la necesidad de hacer visible a los ciudadanos e incluso a las instancias nacionales del sistema europeo el valor añadido que representa la integración, es decir, la propia UE. Y debe ser fruto de un previo examen de la organización, los instrumentos y los medios de actuación actuales.

¹⁴ En el documento de la Comisión Europea, de 05.12.01, COM 2001, 727 final, sobre renovación del método comunitario. Se trata de influir, en el contexto del Consejo Europeo de Laeken, en cómo y con qué espíritu va a desarrollar la Convención sus trabajos. De ahí que la Comisión destaque la importancia de la organización de la Convención y se detenga en hacer propuestas concretas sobre la misma.

Las reformas a introducir consisten en:

1.º La determinación y la clarificación de las responsabilidades de las dos básicas instancias del sistema europeo y, en particular, la delimitación «horizontal» racional y precisa de las competencias con arreglo al principio de subsidiariedad, pero en todo caso sin poner en cuestión los resultados cincuenta años de integración.

2.º La clarificación del ejercicio de las competencias, con atención específica al control del respeto en dicho ejercicio de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

3.º Sobre la base del examen de los procedimientos decisorios y de los instrumentos jurídicos que se prevean, la concreción de modelos de atribución de competencias y de métodos para su racionalización; todo ello con la finalidad de la adaptación del actual reparto de competencias a la evolución del proyecto europeo.

4.º La simplificación de los Tratados, reuniendo las disposiciones esenciales en un único texto fundamental, pero sin replanteamiento necesario, por esta sola razón, de las opciones políticas que inspiraron a los redactores de dichos Tratados.

5.º El reforzamiento de la legitimidad democrática y la eficacia del sistema institucional europeo mediante las siguientes medidas:

- Consolidación del Parlamento Europeo y adaptación de las modalidades de elección de los Diputados para acercar los electores a sus representantes y reforzar el papel de los partidos políticos europeos.
- Delimitación más precisa de la función legislativa del Consejo de Ministros (con diferenciación de la misma respecto de las tareas ejecutivas que, en su caso, éste retenga).
- Concentración de la Comisión en misiones estratégicas, con afirmación de su capacidad de iniciativa y mantenimiento, en todo caso, la específica función de defensa del interés general europeo, así como consideración de la pertinencia de la modificación del procedimiento de designación del Presidente.
- Análisis del papel de los Parlamentos nacionales (sin mayor precisión).
- Reflexión sobre papel del Consejo Europeo, con la finalidad de centrar su función en tareas de orientación general.
- Preservación de la eficacia del conjunto del sistema comunitario, para lo que se considera imprescindible i) la ampliación del campo de la decisión por mayoría; ii) la clarificación del campo propio de la función legislativa; iii) la determinación en el seno del sistema institucional de una verdadera función ejecutiva (obviamente asignada, en lo esencial, a la propia Comisión); y iv) la mejora de la cooperación con y entre los Estados miembros en la preparación y la ejecución de las políticas comunes.

III. LAS REACCIONES AL PLANTEAMIENTO DE LA COMISIÓN EUROPEA

Como no podía ser de otra manera, el programa de reformas articulado por la Comisión Europea en el contexto de la idea de la «gobernanza» dio lugar a un amplio debate crítico, de cuyos términos —de los que aquí es imposible dar cabal y detallada cuenta— son suficientemente ilustrativos las tomas de posición que, desde posiciones y perspectivas diversas, se expusieron en el taller de trabajo organizado por el Instituto Universitario Europeo de Florencia en 2002¹⁵.

1. La crítica desde las propias instituciones comunitarias

Para alguien tan cualificado por su posición de Consejero Jurídico en la Comisión Europea, como X. A. Yataganas¹⁶, la cuestión no es, cual plantea la Comisión Europea, la de «centrar» las instituciones europeas, reconduciéndolas a su respectiva función básica o nuclear (el bloque Consejo-Parlamento a la «función legislativa» y la Comisión a la «ejecutiva»), sino la de cómo llevar a cabo tal objetivo. Si —cual parece hacer la Comisión— se toma un rumbo, concretamente el del modelo estatal, cuyo destino es desconocido, no puede dejar de plantearse la pregunta de si con tal proceder se pone en peligro la legitimidad y la eficacia ya conseguidas por el sistema actual.

Pues Europa se encuentra en una verdadera encrucijada, pues el modelo de integración «negativa» (montado sobre una autoridad europea central e independiente) hasta ahora seguido ha alcanzado sus límites, resultando necesario un cambio cualitativo que suscita múltiples dudas.

Siendo la Comisión Europea el motor del proceso de integración, todo cambio en su posición y papel ha de repercutir necesariamente en el entero equilibrio institucional. Desde este punto de vista, la renovación del método comunitario y el «recentramiento» de las instituciones se ofrecen preferentemente como planteamientos puramente defensivos del *statu quo*.

Aunque la vía procedimental (en empleo de la técnica de la consulta) sea desde luego hoy la única viable para la «democratización» del proceso decisonal europeo, a largo plazo dicho método no es compatible con un proceso sostenido de democratización.

El salto a una integración «positiva» que parece indispensable necesita de una Comisión Europea claramente política y re-centrada en sus papeles de iniciativa legisla-

¹⁵ Véase EUI Working Paper Law N.º 2002/8. Governance in the European Union and the Commission White Paper. Edited by CHR. JOERGES, K-H. LADEUR y J. ZILLER.

¹⁶ Intervención en el taller citado en nota anterior, a título personal y no representando a la Comisión, de X. A. YATAGANAS, con el título La Gouvernance Européenne: entre reformes administrative et institutionnelle. Articulation cohérente ou bricolage?

tiva (eventualmente compartida) y control de la aplicación y ejecución del Derecho comunitario. No parece que el planteamiento de la Comisión esté a la altura de este reto; antes bien el espíritu reformador de dicho órgano se ofrece frenado por la preocupación por la conservación del *acquis* ya conseguido. El juicio que, por ello, merece el Libro Blanco sobre la «gobernanza» no puede ir más allá del reconocimiento de ser fruto de un esfuerzo limitado de reforzamiento —a través del llamado «espacio público europeo»— de la legitimidad mediante la búsqueda de la calidad del resultado (legitimidad por la eficacia), estando así esencialmente ausente la indispensable dimensión de la legitimidad aportada por la representatividad de las instituciones (legitimidad de origen).

En consecuencia: aunque el programa planteado por la Misión Europea contenga sin duda muchos elementos positivos, a la postre no rebasa el horizonte insuficiente de la que podría calificarse como «gobernanza participativa»; insuficiente porque precisaría su complemento con reformas institucionales dirigidas al establecimiento de un «gobierno de Europa» de lógica «federal». En otros términos: representa un indudable avance, pero un avance modesto: la introducción en el edificio actual de fórmulas de «democracia directa» en espera del posible establecimiento de una democracia representativa a escala europea.

Más positiva es la opinión expresada, desde la perspectiva propia del Parlamento, por W. Lehmann ¹⁷: la «gobernanza europea» realiza aportaciones de perfeccionamiento del sistema de gobierno comunitario; opinión, que se entiende perfectamente en tanto que se valora que tales aportaciones van dirigidas a reforzar la posición y el papel del Parlamento Europeo.

2. La crítica desde la perspectiva estatal: la toma de posición alemana

Para un miembro tan importante como Alemania, según la toma de posición adoptada por su Gobierno ¹⁸, el libro blanco de la Comisión Europea debería circunscribirse, por de pronto y en general, a propuestas que no impliquen reformas de los Tratados, mereciendo las que en el mismo se articulan las siguientes observaciones:

- a) El objetivo de mejora de la participación mediante incremento de la comunicación y la información, es evidente que depende de la cooperación a escala estatal y que ésta sólo es posible (con éxito) si se considera el correspondiente contexto político, económico y cultural.

¹⁷ Véase la intervención, a título personal, de W. LEHMANN, funcionario de la División de Asuntos Internacionales y Constitucionales de la Dirección General de Investigación y Documentación del Parlamento Europeo en el taller aludido en la nota número 15, resumen de la publicada previamente también en el documento de trabajo del Parlamento Europeo «The New Europe: Governance in a Union of up to 30 Member States», AFCO 101 EN 2 - 2002 (Constitutional Affairs Series).

¹⁸ A tenor de la intervención de G. FELSHEIM, Consejero para la política europea del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán, en el taller citado en la nota número 15.

- b) El juicio positivo que sin duda merece el objetivo de coherencia del conjunto de las políticas europeas no autoriza el desarrollo de una política europea de ordenación del territorio, ni siquiera el establecimiento de indicadores al respecto.
- c) La apelación a la «consulta» a la «sociedad civil» suscita prevención por cuanto tal mecanismo i) opera al margen de cualquier mandato electoral y control democráticos; y ii) incrementa la tensión entre la representación de intereses particulares y la representación general democrática. Su utilización debe producirse en todo caso en términos que garanticen i) la conservación del poder decisión última por las instituciones europeas dotadas directa o indirectamente de legitimación democrática; y ii) el beneficio que reporte la consulta por parte de todas las instituciones y no sólo de la Comisión Europea. A ello se añade el imperativo de la neta distinción entre la consulta a la «sociedad civil» y a las instancias intraestatales, las regiones y las entidades locales (al menos las de mayor peso de entre ellas, así como, en particular, el carácter inexcusable de consulta específica a las regiones dotadas de potestad legislativa y la necesidad de la intensificación de la función consultiva del Comité de las Regiones.
- d) La novedosa técnica de los llamados «contratos administrativos tripartitos» merece todo tipo de reservas, en la medida en que posibilite la influencia comunitaria en el proceso de ejecución estatal y suponga, por tanto una lesión de la competencia «ejecutiva» de los Estados miembros.
- e) Es positiva desde luego la iniciativa referida a la ampliación del intercambio de funcionarios estatales (de todas las instancias internas) y comunitarios, pero en especial el envío de estos últimos a los Estados para el incremento de su conocimiento de las circunstancias locales que rodean la ejecución del Derecho comunitario.
- f) Siendo de saludar las propuestas dirigidas a asegurar el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, es evidente la necesidad de que a la elaboración de las correspondientes iniciativas comunitarias preceda siempre un examen de: i) la competencia supranacional al efecto según el Derecho originario; ii) la existencia de una verdadera necesidad de regulación «europea» en la materia de que se trate; y iii) la justificación de la regulación pretendida a la vista del correspondiente análisis de los costes y los beneficios.
- g) La tarea de simplificación del Derecho comunitario y reducción de la «densidad» de la regulación comunitaria (preferencia de la Directiva frente al Reglamento y de la «Directiva marco» frente a una medida más detallada) merece todo el apoyo, pero junto con la reclamación de su extensión a las normas de desarrollo emanadas de la Comisión Europea.
- h) La introducción del método de la «corregulación» es positiva (en la medida en que exista necesidad de la fijación de estándares técnicos cuya pertinencia

deba ser reconocida por los destinatarios-afectados), pero con la reserva — dada la improcedencia de la aplicación del mismo en materias en las que los intereses en juego demanden una intervención legislativa, la procedencia de la salvaguarda del control democrático y la vaguedad del planteamiento del libro blanco— del juicio que puedan merecer las propuestas concretas que puedan llegar a producirse para su juego efectivo.

- i) El método llamado de «coordinación abierta»: 1º) no debe dar lugar en ningún caso a la ampliación del campo de la competencia comunitario, ni puede llegar a sustituir la cooperación o coordinación «horizontal», es decir, los acuerdos interestatales; y 2º) puede utilizarse al margen de cualquier título competencial legitimador sustantivamente de la intervención comunitaria, siempre que lo sea exclusivamente para el intercambio de información y experiencias.
- j) La positiva valoración positiva del programa de simplificación del Derecho comunitario en modo alguno debe hacer olvidar la exigencia de mayor flexibilidad a favor de la decisión y acción estatales en el caso de programas con efectos territoriales (incluidos los de la política regional).
- k) Las propuestas relativas a la organización administrativa y, en particular, a la creación de Agencias (dotadas incluso de poderes decisorios) suscitan reserva desde el punto de vista de la afección del necesario control democrático y del principio de transparencia. Esta reserva está en el origen de la afirmación de la necesaria limitación de la fórmula organizativa a los campos en los que predominan las decisiones técnicas sobre las políticas (ejecución programas de fomento), es necesario el apoyo científico (medio ambiente) o son objeto, por sus características específicas, de regulación detallada (sector farmacéutico).

Pues la posición en punto a la ejecución administrativa es que, conforme al Derecho originario, la Unión Europea sólo debe estar dotada de competencias allí donde es precisa una ejecución uniforme en términos de «comunitaria directa». Pues debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia limita a casos excepcionales la competencia comunitaria administrativa «aneja» por mor de la armonización del Derecho aplicable. De resto, pues, la instancia supranacional (sea directamente la Comisión, sea indirectamente a través de las Agencias) no debe asumir competencias administrativas.

IV. EL PLANTEAMIENTO DE LA COMISIÓN Y LA RENOVACIÓN INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

No parece que deba cerrarse este repaso del programa de reformas para la mejora de la «gobernanza europea» sin hacer siquiera una breve comprobación de la influencia que haya podido ejercer en la renovación institucional de la Unión Europea planteada por la ampliación a los países del Este, a la luz del resultado de la Conven-

ción constituida por el Consejo Europeo de Laeken, es decir, del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa recientemente aprobado por aquella Convención y presentado por ésta al Presidente de dicho Consejo en la reunión de éste celebrada en Roma el día 18 de julio de 2003 ¹⁹.

1. La incorporación de técnicas o elementos del programa de mejora de la «gobernanza»

A la vista del texto del proyecto de «Constitución europea» parece claro, por de pronto, que la Convención ha sido sensible a los planteamientos concretos de mera reforma del «modo de gobierno». La simple lectura, no exhaustiva, de dicho texto permite detectar determinaciones que o bien sencillamente sintonizan con las propuestas de la Comisión o bien son fruto incluso de la influencia de su programa de mejora de la «gobernanza». Cabe destacar concretamente las siguientes:

1.^a La exigencia, con ocasión del establecimiento de los principios comunes de los actos jurídicos de la Unión Europea, de la exigencia de motivación y referencia a las correspondientes propuestas o dictámenes, de todos los actos, sean legislativos, reglamentarios o de caso concreto (artículo I-37.2).

2.^a La previsión, en el contexto de la regulación de la ejecución de la política común de defensa y seguridad, de la creación de la Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares para determinar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a determinar y, si procede, a aplicar cualquier medida adecuada para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, así como para asistir al Consejo de Ministros en la evaluación de la mejora de las capacidades militares (artículo I-41.3).

3.^a La disposición, en el marco de las determinaciones relativas a la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia, de la cooperación operativa de las autoridades estatales competentes, incluidos los servicios de policía, aduanas y otros especializados en la prevención y localización de hechos delictivos (artículo I-41.1).

4.^a La proclamación, en el título referido a la vida democrática de la Unión, del principio de representación democrática, que comporta la exigencia de i) la representación directa de los ciudadanos a través del Parlamento Europeo; ii) la representación de los Gobiernos de los Estados miembros en el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros; y iii) la responsabilidad de dichos Gobiernos ante los Parlamentos nacionales elegidos también por los ciudadanos (artículo I-45.1 y 2).

5.^a La afirmación, también como consecuencia del principio de democracia representativa, del derecho de todo ciudadano a la participación en la vida democrática

¹⁹ Se cita el proyecto por la publicación que de su texto ha hecho la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 2003.

de la Unión, con proclamación del principio de toma de las decisiones en la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos (artículo I-45.3).

6.ª El establecimiento del principio de democracia participativa, con traducción en tres deberes y un derecho: i) el deber de las instituciones supranacionales de dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de aquéllas y por los cauces apropiados; ii) el deber de mantenimiento por las mismas instituciones de un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil; iii) la realización por la Comisión Europea de consultas con las partes interesadas al objeto de garantizar precisamente la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión; y iv) el de derecho de iniciativa de los ciudadanos (desde 1 millón procedente de un número significativo de Estados) para la adopción por las instituciones de un acto jurídico considerado necesario para la aplicación de la Constitución (artículo I-46).

7.ª El reconocimiento y la promoción, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales, del papel de los interlocutores sociales a escala de la Unión, con facilitación del diálogo entre ellos dentro del respeto a su autonomía (artículo I-47).

8.ª La consagración del principio de transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión, en los siguientes términos (artículo I-49):

- La imposición a las instituciones, los organismos y las agencias de la Unión de la actuación con el mayor respeto posible al principio de apertura para fomentar «una buena gobernanza» y garantizar la participación de la sociedad civil.
- La proclamación de la regla del carácter público de las sesiones del Parlamento y de las del Consejo de Ministros en las que éste debata o adopte una propuesta legislativa.
- El reconocimiento del derecho a toda persona física o jurídica residente en un Estado miembro (posea o no la ciudadanía de la Unión) del derecho de acceso a los documentos de las instituciones, las agencias y los organismos de la Unión.

9.ª El mantenimiento de la institución del Defensor del Pueblo, con definición de su función por relación a los casos de «mala administración» en las instituciones, los organismos y las agencias (artículo I-48).

10.ª Definición conjuntamente por el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales del modo de organizar y potenciar la cooperación interparlamentaria en seno de la Unión Europea (Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea).

11.ª Imposición a la Unión Europea del deber de velar por la coherencia entre las diferentes políticas y acciones teniendo en cuenta el conjunto de los objetivos de la Unión y de acuerdo con el principio de atribución de competencias (artículo III-1).

2. La renovación del «método comunitario»

Más allá de lo dicho y por lo que hace a la organización y el funcionamiento de la Unión, resulta significativo que el preámbulo del proyecto de Constitución preparado por la Convención Europea se encabece con el texto de Tucídides II, 37: «Nuestra Constitución... se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría; y en él se haga alusión tanto a los pueblos de Europa (orgullosos de su identidad y de su historia nacional) y de su cada vez más estrecha unión para forjar un destino común, como la perspectiva que ofrece una Europa «unida en su diversidad» .

Se entiende así que se afirme que la Constitución propuesta nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común y crea la Unión Europea —abierta a todos los Estados europeos que compartan sus valores y se comprometan a promoverlos en común— a la que Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes (art. I-1). Se trata de una Unión, cuya construcción sobre la doble instancia nacional-estatal y supranacional se confirma mediante, de un lado, la fórmula de respeto por la aquélla de: i) la identidad nacional de los Estados miembros inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos (incluidas las resultantes de las autonomías regional y local); y ii) las funciones esenciales del Estado, en especial las referidas a la garantía de la integridad territorial, el mantenimiento del orden público y la salvaguarda de la seguridad interior; así como, de otro lado, la proclamación del principio de cooperación leal (respeto recíproco y asistencia mutua en el cumplimiento de las misiones fijadas por la Constitución) entre dichas instancias (artículo I-5).

Por tanto y en principio pocas novedades se extraen, en aras de la democratización de la instancia supranacional, de la doble legitimación popular y estatal que meramente se invoca. Escasa novedad, que es apreciable igualmente en punto a la distribución competencial (artículos I-9 y sigs.), si bien en ella existe sintonía, en lo básico, con los planteamientos estudiados de la Comisión Europea (así como, en buena medida, reflejo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia).

2.1. *Las competencias y su ejercicio; en particular, los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*

Por de pronto, se establecen los principios fundamentales en materia competencial, distinguiendo la delimitación competencial del ejercicio de las competencias.

El principio rector de la delimitación es el de atribución, del que deriva la dependencia de la legitimidad de la actuación supranacional de su desarrollo dentro de los límites resultantes de los de los títulos competenciales asignados por el Tratado constitucional. Los Estados miembros retienen así claramente todo el espacio decisional no cedido a la Unión mediante la técnica de la atribución competencial.

Es el ejercicio de las competencias atribuidas, pero únicamente el de las que lo sean con un carácter diferente al de «exclusivas» («compartidas» y otras)²⁰, el gobernado por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se clarifican y refuerzan en los términos precisados en el Protocolo correspondiente. La proporcionalidad juega seguidamente, al hilo del principio de subsidiariedad, para asegurar que el contenido y la forma de la acción fundamentada en esta última no incurren en exceso respecto de lo necesario para la consecución de los correspondientes objetivos de la Unión.

El elemento más novedoso es la introducción, en línea con el planteamiento de la Comisión Europea, de un específico control (cuyo procedimiento y alcance se precisan en Protocolo anejo) por los Parlamentos nacionales del respeto por las instituciones europeas, en su iniciativas y propuestas, de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Lamentablemente, el reparto competencial así precisado sigue inevitablemente lastrado, al final, por la ahora llamada «cláusula de flexibilidad» (artículo I-17), conforme a la cual —y como siempre— la instancia supranacional (el Consejo de Ministros, por unanimidad, y a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo) puede suplir la ausencia de atribución de competencia para el desarrollo de cualquier acción que se considere necesaria, en los ámbitos de las políticas definidas por el Derecho originario, para cumplir los objetivos de la Unión, si bien las medidas que se adopten nunca pueden suponer una armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros en los casos en que la Constitución europea excluya expresamente tal armonización.

2.2. *El marco institucional*

En congruencia con el programa de «buena gobernanza» el artículo I-18 consagra un marco institucional único, cuya finalidad consiste —aparte desde luego en

²⁰ Las competencias de la Unión Europea se clasifican efectivamente (arts. I-11 a 16) en:

- Competencias exclusivas, por las que se reserva a la Unión, en toda la materia, la legislación y la adopción de actos jurídicamente vinculantes, de modo que los Estados miembros únicamente pueden intervenir al amparo de una autorización de la Unión o para aplicar los actos de ésta.
- Competencias compartidas, por las que las dos instancias (supranacional y estatal) pueden operar en las materias correspondientes, pero los Estados sólo pueden hacerlo en la medida en que la Unión no haya ejercido su competencia o haya decidido dejar de ejercerla.
- Competencias para promover y garantizar la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros.
- Competencia de la Unión para la definición y realización de una política exterior y de seguridad común, inclusiva de la definición progresiva de una defensa común.
- Competencia de la Unión (en ciertos casos y bajo determinadas condiciones) para llevar a cabo acciones en apoyo, coordinación o compleción de la acción estatal (con prohibición de la sustitución de ésta).

perseguir los objetivos de la Unión, promover sus valores y favorecer sus intereses (así como los de los ciudadanos y los Estados miembros; todos ellos simultáneamente, por tanto)— en mantener la coherencia, la eficacia y la continuidad de las políticas y las acciones de la Unión para garantizar la consecución de sus objetivos. La enumeración de las instituciones que integran ese marco no presenta novedades ²¹, pero si la definición funcional de cada una de ellas (en el sentido propugnado por la Comisión Europea):

- El Parlamento Europeo ejerce, juntamente con los Consejo de Ministros, la función legislativa y la presupuestaria, así como la de control político y la consultiva (eligiendo, además, el Presidente de la Comisión Europea) [art. I-19.1].
- El Consejo Europeo, que pasa a contar con un Presidente propio y que se pronuncia por consenso (salvo en los casos en que la Constitución prevea expresamente otra cosa), queda acantonado en la función «estratégica» de impulso para el desarrollo de la Unión y de definición de sus orientaciones y prioridades y, por tanto, privado expresamente de toda intervención en la función legislativa (art. I-20).
- El Consejo de Ministros, que decide en general por mayoría cualificada, ejerce, juntamente con el Parlamento Europeo, la función legislativa y presupuestaria, así como las de formulación de políticas y de coordinación en las condiciones fijadas por la Constitución (quedando privado, pues y con carácter general, de toda función verdadera y propiamente ejecutiva, aunque el art. I-39 establece una excepción) [art. I-22.1].
- La Comisión Europea, que cuenta con i) un Presidente propuesto por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y teniendo en cuenta el resultado a las elecciones al Parlamento Europeo y elegido por éste (art. I-26), así como con ii) un Ministro de Asuntos Exteriores nombrado por el Consejo Europeo con la aprobación del Presidente de la Comisión (art. I-27), es el órgano funcionalmente más complejo del entramado institucional y aparece centrado en la función ejecutiva específica de la instancia supranacional: promueve el interés general europeo y toma las iniciativas adecuadas (es, pues, el motor del sistema europeo); vela por la aplicación de las disposiciones constitucionales y las adoptadas por las instituciones y supervisa —bajo el control del Tribunal de Justicia— la aplicación del Derecho de la Unión, ejecutando el presupuesto y los programas y ejerciendo incluso funciones de coordinación, ejecución y gestión en las condiciones fijadas por la Constitución (concentra,

²¹ El resto de las organizaciones básicas de la instancia supranacional aparecen reguladas bajo la ambigua rúbrica «otras instituciones y organismos», en la que se incluyen el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas y los organismos consultivos de la Unión (Comité de las Regiones y Comité Económico y Social).

pues, la dirección del proceso ejecutivo-aplicativo); y representa a la Unión en el exterior (con excepción de lo que hace a la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por la Constitución) [art. I-25].

- El Tribunal de Justicia, que pasa a comprender el Tribunal de Justicia Europeo, el Tribunal de Gran Instancia y los Tribunales Especializados, se define por relación a la garantía del respeto al Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución.

Es de suma importancia destacar que la definición del entero marco institucional aparece presidida por los principios de i) actuación de cada institución dentro de los límites de las competencias que le estén atribuidas y con sujeción a los procedimientos y las condiciones fijados por la Constitución; y ii) cooperación leal (art. I-18.3).

2.3. *Los instrumentos jurídicos formalizadores de las decisiones de las instituciones europeas*

La proyectada y novedosa regulación «constitucional» de los instrumentos jurídicos supranacionales está igualmente en la línea del programa de clarificación, simplificación y flexibilización propugnado en sede de la «gobernanza europea». Se establece, como es tradicional, una lista cerrada de tales instrumentos, pero con la muy importante innovación de i) la clasificación de éstos en actos legislativos y actos no legislativos y ii) la diferenciación en los segundos de la especie «actos de ejecución» (arts. I-33, I-34, I-35 y I-36). Para todos ellos se fijan unos principios comunes: i) la elección del tipo de acto, cuando éste no venga predeterminado constitucionalmente, debe tener lugar con arreglo al principio de proporcionalidad; ii) todos los actos deben ser motivados. Y para la especie «actos de ejecución» (Reglamentos y decisiones) se establece un régimen que, por de pronto, salvaguarda y actualiza el tradicional principio de ejecución indirecta o por los Estados miembros del Derecho supranacional (como regla general perteneciente al esquema de distribución de competencias entre las dos instancias básicas del sistema europeo), pero al mismo tiempo contrapesa tal principio con la afirmación de la posibilidad de la atribución «derivada» (por acto legislativo) a la Comisión (así como excepcionalmente al Consejo de Ministros) de la competencia para dictar actos de ejecución cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos legislativos obligatorios, en casos específicos debidamente justificados y en el previsto en el artículo I-39 (el excepcional referido al Consejo de Ministros).

En la lista se incluyen (art. I-32) los siguientes instrumentos jurídicos:

1.º Legislativos (monopolio de propuesta a favor de la Comisión, con reconocimiento para ciertos casos de iniciativa a un grupo de Estados miembros; adopción conjunta —de mutuo acuerdo, sin el cual no hay adopción como regla general— por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, salvo los supuestos de procedi-

mientos legislativos especiales en que la adopción corresponde bien al Parlamento con participación del Consejo de Ministros bien a éste con participación de aquél; art. I-33):

1.1. La Ley europea, definida como acto legislativo de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

1.2. La Ley marco europea, determinada como acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a conseguir, dejando intocada la competencia de dicho Estado para la elección de la forma y los medios.

2.º Actos no legislativos (de conformidad con el régimen de competencias, estos actos se adoptan sólo en los casos contemplados, previstos o autorizados en la «Constitución»); art. I-34):

2.1. Actos de ejecución:

2.1.1. El Reglamento europeo, que se define como acto no legislativo de alcance general ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones de la Constitución, pudiendo ser bien obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados miembros, bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado, dejando intocada su competencia para la elección de la forma y los medios.

La introducción de esta «fuente» de Derecho derivado se hace conforme al modelo constitucional alemán (incluso en el aspecto de la doctrina del Tribunal Federal Constitucional de la «esencialidad», que comporta la reserva de las decisiones esenciales en cada materia en todo caso al legislador formal): los Reglamentos descansan en una delegación del legislador (marco o no) al efecto, pero con la importante precisión de que la delegación puede ser tanto para complementar el acto legislativo como para modificarlo (aunque únicamente en elementos no esenciales). En todo caso, la delegación ha de ser precisa, comprendiendo la fijación de sus objetivos, contenido, alcance y duración (art. I-35).

2.1.2. La decisión europea, que se determina como acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos (si tiene destinatarios determinados, la obligatoriedad se refiere sólo a éstos).

2.2. La recomendación y el dictamen, que se definen como actos no vinculantes.