

# El Libro Blanco «La Gobernanza Europea» y la reforma de la Unión

Antonio Bar Cendón\*

## 1. Introducción: el Libro Blanco y su contexto

El Libro Blanco de la Comisión «*La Gobernanza Europea*»<sup>1</sup> supone una aportación más en el amplio contexto de documentos y actuaciones institucionales que se han ido produciendo en los últimos diez años, tendentes a la reforma del gobierno de la Unión Europea: de su estructura institucional y de sus formas y modos de funcionamiento. En este sentido, su análisis y comprensión no puede hacerse sino desde esta perspectiva más general.

La constitución de la Unión Europea por el Tratado de Maastricht, de 1992, no fue la culminación de un proceso constituyente, sino más bien el inicio de un largo proceso de reestructuración de las viejas Comunidades Europeas de acuerdo con unas nuevas coordenadas que difieren bastante de lo inicialmente buscado por los padres fundadores en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. Este proceso no es en absoluto un proceso culminado, sino, muy al contrario, un proceso abierto, en pleno desarrollo. Un proceso que, por otra parte, carece de un plan general: de un objetivo final claramente definido y de unas líneas directrices orientadoras hacia el mismo, con fases o etapas netamente establecidas. Ello convierte a cada paso dado en este terreno en un movimiento fundamental, no tanto, en muchas ocasiones, por el contenido material del mismo, por la aportación sustantiva realizada a la construcción del nuevo edificio europeo, como por la definición implícitamente incluida de las líneas directrices de esa construcción: por la aportación —siquiera sea indirecta— al dibujo del plano final de ese edificio<sup>2</sup>.

Éste es —en mi opinión— el caso del Libro Blanco sobre la gobernanza europea, cuya relevancia se manifiesta, no tanto en las reformas que propone realizar en el terreno de la actuación de las instituciones europeas —especialmente de la Comisión—, como en las líneas directrices que esas reformas sugieren con respecto a la construcción del edificio constitucional de Europa. Pero éste es también, en realidad, el problema del Libro Blanco, como el de otros documentos similares de los últimos años. Se trata de un documento parcial, que no abarca el conjunto de la cuestión institucional —constitucional— de la Unión Europea y de ahí su insuficiencia, la cual se manifiesta tanto desde esta perspectiva general, como en las mismas propuestas realizadas, que se pretenden íntimamente vinculadas a ese proyecto europeo.

Así, aunque el Libro Blanco se encuentre íntimamente vinculado al proceso global de reforma y, de hecho, en su texto se encuentren referencias explícitas al *deber ser* constitucional de la futura Unión Europea, sus propuestas sustantivas son parciales y están en muchos casos condicionadas por las modificaciones que se puedan realizar en las otras instituciones —no sólo en la Comisión— y en el funcionamiento global del sistema. Reformas, estas últimas, que —si bien el Libro Blanco entiende que deberían producirse— se encuentran, como es evidente, lejos del alcance de la competencia jurídica de la Comisión Europea, requieren la reforma de los Tratados y, en última instancia, sólo pueden ser aprobadas por los Estados Miembros. La Comisión se manifiesta consciente de ello y sabe que el gran debate sobre el futuro de Europa y la reforma institucional que éste pueda llevar consigo sólo pueden producirse, en última instancia, en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental y en la consiguiente reforma de los Tratados. Sin embargo, en su opinión, «*la Unión debe lanzar desde ya el proceso de reforma*», dado que aún «*es mucho lo que puede hacerse para cambiar el sistema de*

*funcionamiento de la Unión en el marco de los Tratados vigentes*<sup>3</sup>. Éste es pues el límite formal de la actuación de la Comisión y el ámbito en el que primordialmente se mueven las reformas propuestas por el Libro Blanco.

En términos más explícitos, es evidente que el Libro Blanco —como su mismo Capítulo I afirma— «*se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse*». Es decir, se trata de modificar modos de actuación —«*normas, procesos y comportamientos*»<sup>4</sup>, no estructuras institucionales o el equilibrio de poder establecido entre las Instituciones por los Tratados. Sin embargo, a lo largo de su texto, el Libro Blanco no se conforma con realizar propuestas o recomendaciones en este terreno —dirigidas no sólo a la propia Comisión sino, incluso, a las otras instituciones europeas y a los Estados Miembros—, sino que hace también propuestas que afectan al corazón mismo de la estructura constitucional de la Unión, al funcionamiento de las Instituciones y a las relaciones entre las mismas establecidas por los Tratados. Así, no duda el Libro Blanco en afirmar, en su Capítulo IV («De la gobernanza al futuro de Europa»), que «*La reforma de la gobernanza europea abre el camino hacia una futura modificación del Tratado en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental, y presenta las líneas esenciales de un modelo para la futura organización política de la Unión*»; un modelo que —en la opinión de la Comisión— «*Al establecer una división de poderes entre el órgano legislativo y el ejecutivo, ... se ajusta al de las democracias nacionales*»<sup>5</sup>.

El Libro Blanco, pues, se encuentra incluido en un proceso de reforma múltiple y complejo de las estructuras y de la dinámica institucionales de la Unión Europea, cuyo origen remoto se encuentra en el mismo Tratado de Maastricht, que crea la Unión, y cuyo origen más cercano se encuentra, por un lado, en la decisión de ampliar la Unión hacia el Este de Europa, adoptada formalmente en el Consejo Europeo de Luxemburgo, de 12-13 de diciembre de 1997, y, por otro, en la crisis y dimisión de la Comisión Santer (Marzo 1999).

La secuencia de este proceso se inicia, por tanto, con la Conferencia Intergubernamental de 1990-1991 y el Tratado de Maastricht, el cual deja abierto, desde el mismo comienzo de la Unión, el tema de la reforma de las instituciones<sup>6</sup>. La Conferencia Intergubernamental de 1996-1997, que pretendía aportar la solución definitiva al grave problema de la inadecuación de las Instituciones a la prevista ampliación de la Unión hasta duplicar sus miembros, fue incapaz de culminar plenamente sus objetivos y, así, el Tratado de Amsterdam dejó igualmente esta cuestión aplazada para una nueva Conferencia Intergubernamental.<sup>7</sup> La Conferencia Intergubernamental de 2000 y su conclusión, el Tratado de Niza, abordan finalmente el complejo asunto de la reforma de las Instituciones, en lo que se refiere a su composición interna —número de miembros de la Comisión, número de miembros del Parlamento Europeo, ponderación de votos en

el Consejo—, y aportan una solución al mismo, aunque ésta no sea verdaderamente la más adecuada<sup>8</sup>. Sin embargo, una vez más, el Tratado de Niza deja abiertos otros temas importantes, íntimamente relacionados con los anteriores, que ya habían sido igualmente tratados en previas ocasiones, sin que se hubiese llegado tampoco a ninguna solución definitiva al respecto.

Así, la Declaración [23] relativa al futuro de la Unión Europea, del Tratado de Niza, considera que, alcanzado el acuerdo básico sobre la reforma de la composición de las Instituciones y la ponderación de votos en el Consejo, y abierta, por tanto, la vía a la ampliación de la Unión Europea, ha llegado el momento para realizar un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión. En esta línea, la Declaración 23 decide abrir un proceso de reflexión amplio y público, el cual concluirá en una nueva Conferencia Intergubernamental a convocar en el año 2004. De acuerdo con la Declaración 23, este proceso de debate debería abordar, en particular, asuntos como (a) la delimitación de las competencias de la Unión y de los Estados miembros, respetando el principio de subsidiariedad; (b) el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza; (c) la simplificación de los Tratados, con el fin de clarificarlos sin cambiar su significado; y (d) la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. Todo ello, en búsqueda del incremento de la legitimidad democrática y de la transparencia de la Unión. Pero, además, la Declaración de Niza encomendaba al Consejo Europeo que tendría lugar en Laeken, el 14 y el 15 de diciembre de 2001, la redacción de una nueva declaración en la que se deberían incluir «*iniciativas adecuadas*» para continuar el proceso de reforma en los temas mencionados, que quedaban abiertos.

El Consejo Europeo de Laeken, pues, elaboró una nueva Declaración sobre el futuro de la Unión Europea —conocida ya como la *Declaración de Laeken*—, en la que la agenda de Niza se ve ligeramente modificada y ampliada, siquiera sea, conceptualmente. Así, la Declaración de Laeken elabora una nueva lista de lo que denomina ahora «*los retos y reformas en una Unión renovada*»:

- Un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea.
- La simplificación de los instrumentos de la Unión.
- Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea.
- El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos.
- La convocatoria de una Convención sobre el futuro de Europa.

La novedad más sustantiva de esta nueva agenda es la mención específica que se hace en ella a la posible formulación de una Constitución para la Unión Europea. Idea y término que, si

Cuadro 1:

## DIFERENTE AGENDA DE LAS DECLARACIONES SOBRE EL FUTURO DE LA UE

Declaración de Niza (Diciembre 2000)	Declaración de Laeken (Diciembre 2001)
Delimitación más precisa de las <b>competencias</b> de la Unión y de los Estados miembros, respetando el principio de subsidiariedad.	Mejor reparto y definición de las <b>competencias</b> en la UE.
Estatuto de la <b>Carta de los Derechos Fundamentales</b> de la UE.	<b>Simplificación</b> de los instrumentos de la UE.
<b>Simplificación</b> de los Tratados, con el fin de clarificarlos sin cambiar su significado.	Más <b>democracia, transparencia y eficiencia</b> en la UE.
Función de los <b>Parlamentos nacionales</b> en la arquitectura europea	Una <b>Constitución</b> para los ciudadanos europeos.
Incremento de la <b>legitimidad</b> democrática y de la transparencia de la UE.	Convocatoria de una Convención sobre el futuro de Europa.

bien llevan presentes en el debate sobre la reforma de la Unión Europea prácticamente desde su mismo inicio, han constituido hasta hoy un verdadero tabú del que se huía de forma explícita en las sucesivas Conferencias Intergubernamentales, Consejos Europeos y los correspondientes textos y declaraciones provenientes de los mismos. La formulación de una Constitución para la Unión Europea se ve ahora como el posible resultado último de las operaciones de simplificación y/o reorganización de los Tratados, así como de la también posible integración en el tratado básico resultante de la Carta de los Derechos Fundamentales proclamada en Niza.

La Declaración de Laeken, además, añade como objetivo la simplificación de los «*instrumentos*» de la Unión; entendiendo por ello, en realidad, la simplificación del ordenamiento jurídico derivado, tanto en lo que se refiere a las normas —reglamentos directivas, etc.— y a su aplicación, como en lo que se refiere a la posible utilización de otros instrumentos jurídicos —coordinación abierta, reconocimiento mutuo de normas, corregulación, autorregulación, etc.— de forma complementaria.

Por otra parte, la agenda de Laeken reordena los temas propuestos en Niza, pues, además de incluir la simplificación de los Tratados y el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales en la cuestión constitucional —«*El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos*»—, incluye también el tema de la futura función de los Parlamentos nacionales y la procura de mayor legitimidad y transparencia —tal y como estaban previstos en Niza— en la cuestión de la reforma de las Instituciones y de su proceso de adopción de decisiones; cuestión que aparece denominada ahora «*Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea*» (Vid. Cuadro 1).

Lo que es importante destacar, desde el punto de vista del contexto del Libro Blanco sobre la reforma de la gobernanza europea, es que, finalmente, la Declaración de Laeken viene a reco-

ger parte de las ideas y de las propuestas que en él habían sido incluidas cinco meses antes. En este sentido, se puede decir que, si bien el Libro Blanco incluye propuestas que exceden el ámbito de acción de la Comisión Europea, la Declaración de Laeken incluye propuestas que no requieren la reforma de los Tratados ni, por tanto, de una conferencia intergubernamental. Ello se manifiesta especialmente en el ámbito de la mejora del ordenamiento jurídico comunitario —la simplificación de su formulación, contenido y aplicación—, campo en el que tanto las propuestas del Libro Blanco como las de la Declaración de Laeken coinciden sustancialmente.

Y lo mismo podría decirse con respecto a la reforma del funcionamiento de las Instituciones —el reforzamiento del papel de la Comisión, el reforzamiento del Parlamento Europeo, el enfoque de la actuación del Consejo—, cuestión que el Libro Blanco incluye bajo el epígrafe que denomina «*Centrar las políticas y las Instituciones*» y que la Declaración de Laeken incluye bajo el epígrafe que denomina «*Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea*».

Por lo demás, muchas de las ideas contenidas en el Libro Blanco fueron formuladas no sólo en el proceso de estudio y debate que precedió su redacción, especialmente organizado a este efecto<sup>9</sup>, sino también en otros documentos, con ciertos tintes de oficialidad, que se han ido produciendo a lo largo de estos últimos años, fundamentalmente en lo que se refiere a la reforma del funcionamiento de las Instituciones.

Así, en lo que se refiere a la reforma de las Instituciones y a la simplificación de los Tratados, se destaca notablemente la influencia del *Informe Dehaene*, requerido al objeto de preparar el debate en el Consejo Europeo de Helsinki, del 10 y 11 de diciembre de 1999<sup>10</sup>. En el mismo ámbito, cabe reseñar la relevancia del *Informe Herman*, producido en el seno del Parlamento Europeo, en la búsqueda de soluciones institucionales que no re-

quiriesen la reforma de los Tratados<sup>11</sup>. En lo que se refiere específicamente al ámbito parlamentario y, muy en particular, al papel de los Parlamentos nacionales, se destaca el *Informe Burns*, elaborado a petición de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la UE<sup>12</sup>. Con respecto a la reforma del Consejo, merece ser mencionado el detallado documento elaborado por su Secretaría General —*Informe Trumpf*—, también en la línea de aportar soluciones que no requiriesen la reforma de los Tratados<sup>13</sup>. Buena parte de las propuestas incluidas en este informe serían asumidas por el Consejo Europeo de Helsinki e incluidas como recomendaciones en las Conclusiones de la Presidencia.

Finalmente, con respecto a la reforma de la Comisión, el primer documento relevante, en lo que se refiere al ámbito administrativo de su reforma, es el producto de un estudio llevado a cabo por la Comisión Santer —proyecto DECODE—, que sería publicado poco antes de su dimisión<sup>14</sup>. Sin embargo, las dos aportaciones más relevantes son, sin duda alguna, el segundo informe del Comité de Expertos Independientes, nombrado por el Parlamento Europeo para analizar en profundidad el funcionamiento de la Comisión, el cual contiene importantes recomendaciones para la mejora sustantiva de ésta<sup>15</sup>, y el Libro Blanco sobre la reforma de la Comisión, elaborado por la Comisión Prodi<sup>16</sup>.

Así pues, el Libro Blanco sobre la gobernanza europea no sólo se encuentra incluido en el marco de un proceso de reforma institucional, con el que resulta plenamente congruente, sino que, en primer lugar, puede decirse que hay una línea de continuidad entre él y el conjunto de los informes y propuestas de reforma de todo tipo realizadas con anterioridad y con posterioridad al mismo, y, en segundo lugar —como se decía al comienzo de este comentario— se encuentran en él incluidas líneas directrices sobre la construcción del futuro edificio de la Unión Europea que han sido asumidas ya por la Declaración de Laeken y que, por tanto, van a condicionar de forma sustantiva el trabajo de la Convención sobre el futuro de Europa, que inauguró sus sesiones el 28 de Febrero de 2002.

## 2. Contenido del Libro Blanco

### A) Contenido material

El Libro Blanco sobre la gobernanza europea se estructura en cuatro Capítulos, en los que se pretende justificar el planteamiento de la cuestión de la gobernanza europea y su reforma (Cap. I: «¿Por qué reformar la gobernanza europea?»), se establecen los que se considera principios básicos determinantes de la buena gobernanza —apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia, proporcionalidad y subsidiariedad— (Cap. II: «Los princi-

pios de la buena gobernanza»), y se proponen una serie de cambios concretos (Cap. III: «Cambios propuestos»), ordenados de acuerdo con cuatro ejes principales:

- la búsqueda de una mayor participación de todos los actores sociales, primordialmente de las regiones y los municipios, así como de las asociaciones o corporaciones —que no de los individuos— (Sec. 3.1: «Una mayor participación de todos los actores sociales»);
- la realización de mejores políticas, a través de la mejora del sistema de obtención de asesoramiento experto, y la mejora del Derecho comunitario, fundamentalmente a través de su simplificación, la mejora de su formulación y de su aplicación, y el establecimiento de más agencias reguladoras (Sec. 3.2: «Mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados»);
- la contribución a la mejora de la gobernanza mundial, a través de la mejora del diálogo con los países terceros, la reforma de las instancias multilaterales, y la mejora de la representación internacional de la Unión, en la procura de hablar con una sola voz (Sec. 3.3: «La contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial»); y
- el reenfoque de la actuación y de los objetivos de las instituciones europeas, tratando de que cada institución se concentre sólo en lo que se considera que son sus objetivos estatutarios, y dando una mayor coherencia a las políticas, de acuerdo con objetivos marcados a largo plazo (Sec. 3.4: «Centrar las políticas y las Instituciones»).

Finalmente, el Libro Blanco se cierra con una serie de consideraciones en las que, además de reafirmar lo dicho en páginas anteriores, se defiende el denominado *método comunitario* como el más adecuado para el funcionamiento de la Unión y la adopción de decisiones en el seno de la misma (Cap. IV: «De la gobernanza al futuro de Europa»).

Lo más característico de todo ello es que el Libro Blanco, a diferencia de lo contenido en anteriores libros blancos —y muy en concreto en el Libro Blanco sobre la Reforma de la Comisión—, no es, en términos generales, muy preciso en sus propuestas, las cuales, en buena parte de los casos, carecen además de una concreción temporal, del establecimiento preciso de una agenda con plazos específicos de realización. Ello se debe, quizá, a que muchas de las modificaciones propuestas afectan a las otras instituciones comunitarias —fundamentalmente al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité de las Regiones—, y por ello la Comisión no puede aquí sino establecer solamente recomendaciones, no obligaciones específicas de actuación y plazos concretos para las mismas. La intención final de la Comisión es de gran calado y —como se ha dicho anteriormente— pretende, en última instancia, afectar a la estructura constitucional misma de la Unión. Sin embargo, más allá de lo que es su propia estruc-

tura y campo de actuación, fijados por el Tratado, la Comisión no puede sino ejercer su derecho de iniciativa y realizar propuestas, en la esperanza de que las demás instituciones sigan fielmente sus recomendaciones.

Así pues, además de las respectivas explicaciones o introducción discursiva, cada capítulo y sección del Libro contiene una serie de recomendaciones o «acciones» concretas a realizar, hasta un total de cuarenta. De ellas, veintidós se refieren específicamente a la Comisión, y las restantes a las demás instituciones mencionadas. Sólo nueve actuaciones cuentan con un plazo concreto de realización, si bien éste es bastante vago (i.e. «antes de finales de 2002», «a lo largo de 2002»), y en el resto de los casos, o bien no hay indicación temporal alguna, o bien ésta indica un comienzo, no un término (i.e. «a partir de 2002...»).

## B) El concepto de «gobernanza»

En su traducción al castellano del Libro Blanco *La Gobernanza Europea*, los servicios lingüísticos de la Comisión han optado por utilizar el término «gobernanza», en vez del equivalente en castellano, de uso común, «gubernación». La única explicación de tipo terminológico existente para ello es una pequeña nota en francés<sup>17</sup>, que figura en el sitio del Libro Blanco en Internet<sup>18</sup>. En esta nota se sostiene que «gobernanza» proviene del verbo griego *kubernân* (sic) (en realidad *κυβερνάω*, *kubernáo*), que significa pilotar o dirigir, y que, a través del latín «*gubernantia*», llega al castellano antiguo y al portugués —«*governança*»— desde el francés «*gouvernance*».

Prescindiendo de la hipotética exactitud de este forzado ejercicio etimológico y del error ortográfico que esta explicación encierra, es la verdad que, entre nosotros —cuando menos desde el siglo XIX—, estaba perfectamente asentado en el ámbito del Derecho y de la ciencia política el término «gubernación» para designar la acción de gobierno. Término que encuentra su origen directo en la palabra latina «*gubernatio*», que significa también acción de gobierno o de dirección.

Sin embargo, es igualmente cierto que lo que se pretende designar ahora con la utilización del término *governanza* es algo más que la acción de gobernar o de dirigir la actuación de las instituciones de gobierno; es, más bien, una manera concreta de ejercerla. Así —como en el caso de la utilización del término «*governance*» en inglés, del que, en puridad, se deriva ahora la utilización en castellano de *governanza*—, lo que se ha buscado con el uso de esta palabra es, en realidad, emplear un término al que se pudiese atribuir un significado enteramente nuevo, diferente del que tienen hoy palabras como «gobierno» o «gubernación». La palabra *governanza* surge así, pues, de su letargo histórico, del olvido más absoluto, para pasar a significar ahora algo

diferente y nuevo. Algo que es precisamente lo que la Comisión quiere transmitir en su Libro Blanco.

En esta línea, el último diccionario de la Real Academia Española recoge el término gobernanza con su nuevo significado y lo define como: «*Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*». Así, frente a gubernación, que sería solamente la «*acción y efecto de gobernar o gobernarse*», el «*ejercicio del Gobierno*», la gobernanza sería una forma especial de gobernar, de ejercer el gobierno.

¿Qué es, pues, la gobernanza? No es la intención de este trabajo entrar en un estudio detallado de la ya abundante literatura sobre el moderno concepto de gobernanza<sup>19</sup>, sino de precisar las líneas distintivas del mismo que sirven de marco general al concepto adoptado por la Comisión y que pueden contribuir a un mejor entendimiento del mismo.

El término gobernanza —*governance*— surge con fuerza en los años ochenta y noventa del siglo XX en el ámbito de la ciencia política, fundamentalmente en la literatura en inglés, tanto en los estudios sobre realidades de tipo nacional como en el ámbito internacional y europeo. Sin embargo, así como en el ámbito nacional y europeo los estudios fueron inicialmente escasos y han tenido un carácter más bien teórico, en el ámbito internacional la proliferación de trabajos ha sido mucho mayor y la orientación de los mismos ha sido primordialmente práctica.

En este último grupo de trabajos debe ser incluida la abundante producción de estudios y recomendaciones realizada por las Naciones Unidas (PNUD), el Banco Mundial y la OCDE, entre otras organizaciones internacionales. El objetivo de estos trabajos fue y es principalmente proporcionar moldes de actuación y gestión pública para los países en vías de desarrollo, destinados a producir un gobierno eficaz, democrático, y un desarrollo equilibrado y sostenible. No es de extrañar, pues, que el concepto de gobernanza fuese emparejado desde el inicio con el adjetivo de «buena»: «*buena gobernanza*», «*good governance*». Con ello se pretendía reforzar la dimensión normativa de la teoría y se distinguía al conjunto de prácticas e instituciones que se proponían a los países en desarrollo, a fin de conseguir el gobierno eficaz y democrático necesario para el equilibrado desarrollo de esas sociedades. (Y éste es precisamente, como se ve, el significado de «gobernanza» que ha asumido el último diccionario de la Real Academia Española).

De acuerdo con este concepto, la buena gobernanza se caracterizaría no sólo por el ejercicio omnicompreensivo —a todos los niveles y en los ámbitos político, administrativo, económico y social— de la acción de gobierno, entendida como la gestión del complejo de instituciones, mecanismos, procesos y relaciones a través de los cuales los grupos y ciudadanos articulan sus intere-

ses, ejercen sus derechos y obligaciones, y resuelven sus diferencias, sino también por la realización en la misma de los principios de participación, transparencia, responsabilidad, imperio de la ley, respeto de los derechos fundamentales, eficacia, equidad, consenso y visión estratégica<sup>20</sup>. Principios que la NFSD resume en cuatro: *gobierno legítimo* (democracia), *gobierno responsable* (proceso de adopción de decisiones transparente, libertad de prensa, mecanismos de exigencia de responsabilidad), *gobierno competente* (capaz de formular políticas y de prestar servicios), y *gobierno respetuoso con los derechos humanos y el imperio de la ley*<sup>21</sup>.

En este sentido, el concepto de gobernanza comprende no sólo la acción de gobierno y las instituciones a través de las cuales ésta se ejerce, en todos los niveles, sino también el conjunto de las redes de actores y ámbitos sociales de autogobierno existentes en el marco nacional y en el supranacional y la interacción entre ellos. De acuerdo con esta concepción, gobernar no es sólo dar órdenes, sino, principalmente, gestionar ese conjunto —dirigir, coordinar, integrar, equilibrar esta amplia red de instituciones y sujetos de todo tipo, ordenados en varios niveles y diferentes ámbitos— y manejar su interdependencia con otras organizaciones de carácter internacional.

La gobernanza es así, más bien, un método de gobernar que incluye prácticas, procesos y redes o formas horizontales de interacción, en las que los sujetos del proceso llegan a decisiones mutuamente satisfactorias y vinculantes vía negociación, y cooperan en la aplicación de esas decisiones o medidas. Lo característico de este proceso es, por tanto, por un lado, que los sujetos participantes en el mismo —con frecuencia organizaciones semi públicas o voluntarias, que, en todo caso, representan sectores económicos, culturales o ideológicos de la sociedad— interactúan con cierta regularidad, no en una sola ocasión, lo que les permite adquirir cierta confianza mutua y les hace sentirse comprometidos con el proceso en el que participan. Y por otro lado, es igualmente distintivo que los sujetos del proceso participan también en la aplicación de las políticas o decisiones adoptadas, lo que aumenta su sentimiento de implicación, al mismo tiempo que les vincula y les legitima en su acción<sup>22</sup>.

La gobernanza, pues, va más allá de la acción de gobierno dotada de coerción, ejercida por las instituciones políticas formalmente establecidas —*gubernación*— y cubre estas formas de interacción horizontal y vertical para llegar a la adopción de decisiones. El problema se encuentra, en términos conceptuales, en que para un sector doctrinal la gobernanza cubre el conjunto de las dos formas o métodos de ejercer el gobierno —la tradicional, de arriba abajo, y la moderna, interactiva—, pues las dos se producen al mismo tiempo, de forma complementaria; mientras que para otro sector la gobernanza es sólo y precisamente la segunda de ellas.

En todo caso, es evidente que el concepto de gobernanza tiene una dimensión estructural, que se refiere a las instituciones, mecanismos, niveles y redes de sujetos implicados en el proceso, y una dimensión dinámica, que se refiere a los procesos y relaciones del conjunto. Pero, el concepto de gobernanza incluye también, además de la dimensión analítica, una dimensión normativa, que pretende indicar el modo en cómo este proceso debería producirse<sup>23</sup>, para asegurar en puridad una «buena gobernanza». Y ésta es, más que ninguna otra, la verdadera dimensión del Libro Blanco de la Comisión Europea. Y ello, por un doble motivo:

En primer lugar, porque la UE es en realidad una estructura política cuya dinámica gubernamental se adecua perfectamente —quizá más que ninguna otra conocida— al concepto de gobernanza, tal y como aquí se describe. Es un sistema de gobierno que incluye varios niveles y ámbitos decisorios, con redes permanentes de interacción horizontal, ámbitos de auto normación, e integración supranacional<sup>24</sup>. Ello es ya tan evidente y ha sido tan analizado con profundidad y amplitud por la doctrina científica, que la Comisión no se esfuerza en describirlo y analizarlo con detalle, lo da por supuesto. De aquí, pues, que el Libro Blanco no incluya un apartado previo dedicado a la descripción y al análisis de la forma de gobierno de la UE. Se conforma con una breve introducción en la que se resalta la paradoja existente entre la falta de confianza de los ciudadanos europeos en las instituciones de la UE y las expectativas que mantienen sobre su actuación.

Y, en segundo lugar, porque en el contexto de la UE se da igualmente por supuesto el hecho del gobierno democrático, respetuoso de los derechos fundamentales y del imperio de la ley, dado que ningún Estado que no incardine estos elementos puede ser miembro de la UE.<sup>25</sup> La atención del debate sobre la gobernanza en la UE, pues —tras breves descripciones de los procesos en cuestión y de las disfunciones identificadas—, se concentra más bien en cómo deberían producirse estos procesos, haciendo algunas propuestas al respecto. Se trata, por tanto, de una visión netamente normativa de la gobernanza. En este sentido, el fin último del análisis realizado es —como sostiene la Declaración sobre el futuro de la Unión del Tratado de Niza— la mejora y supervisión permanente de «*la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros*». «*La Unión —añade y concluye la Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE— debe llegar a ser más democrática, transparente y eficaz*».

El Libro Blanco, pues, recoge un concepto normativo de la gobernanza que se atiene en líneas generales a lo aquí descrito. Más que realizar un profundo análisis de la situación, lo que el Libro Blanco pretende es hacer recomendaciones para mejorar ésta. Ahora bien, el concepto de gobernanza no es neutral y va siempre unido a una determinada visión u objetivo político último. Y, en este sentido, se puede decir que el Libro Blanco recoge con claridad no sólo el concepto que la Comisión tiene de la go-

bernanza, sino el proyecto mismo de la UE que la Comisión sostiene y al que aquél está vinculado. Pero, sobre ello volveremos más adelante. Baste ahora, pues, describir sólo el concepto y el objetivo inmediato de la gobernanza del que se dota la Comisión.

Para la Comisión, el concepto de gobernanza «*designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo*». Pero, fundamentalmente, «*[s]e refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse*». En última instancia, añade la Comisión, «*[e]l objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad*», dado que, en definitiva, «*[u]n mejor uso de sus poderes debería permitir a la UE una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas*»<sup>26</sup>.

Pero, la Comisión va más allá y, coherente con su concepto normativo de la gobernanza, define también los principios básicos que, en su visión, constituyen el fundamento de la buena gobernanza. Éstos son:

- *Apertura*. Entendida como mayor transparencia en la manera de operar, mejor comunicación con los ciudadanos y utilización de un lenguaje comprensible.
- *Participación*. Entendida como más amplia participación de los ciudadanos en todas las fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas.
- *Responsabilidad*. Entendida como una mejor definición del papel y responsabilidad de cada una de las Instituciones de la UE, de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.
- *Eficacia*. Entendida como una aplicación proporcionada de las políticas de la UE, una mejor definición de los objetivos, una evaluación del futuro impacto de las medidas y de la experiencia previa, y la adopción de decisiones al nivel más apropiado.
- *Coherencia*. Entendida como la necesidad de mayor coherencia en las políticas y en las actuaciones de la UE, así como la necesidad de un liderazgo político y de un firme compromiso por parte de las Instituciones para garantizar este enfoque coherente, frente a la cada vez mayor complejidad del sistema y diversidad de la acción comunitaria.

De acuerdo con la visión de la Comisión, la aplicación de estos cinco principios, por otra parte, vendría a reforzar los principios ya consagrados en el Tratado (Art. 5, ex 3 B) de *subsidiariedad* y de *proporcionalidad*. Principios éstos que, como se ve, la Comisión subsume en el de «*eficacia*».

La lista de principios que la Comisión asume como base de la buena gobernanza no se aleja demasiado de los que la visión

utilitaria, netamente práctica, de las Naciones Unidas ha sintetizado como componentes de la buena gobernanza y parámetro imprescindible para el desarrollo sostenible de las democracias emergentes (vid. Cuadro 2)<sup>27</sup>. Llama la atención, sin embargo, que la Comisión no incluya en su lista de principios a valores tales como el imperio de la ley y la equidad —entendida aquí como derecho a la igualdad de oportunidades—, dado que son principios que tienen valor jurídico en el ordenamiento comunitario y son, por lo tanto, inexcusables, cualquiera que sea el concepto de gobernanza que se pueda defender. Pero, dada precisamente la interpretación de la gobernanza de la que se dota la Comisión, es similarmente llamativo el que se haya excluido de esta lista principios que son propios de cualquier moderna interpretación, no ya de la gobernanza, sino simplemente de la gestión o administración pública, como la gestión orientada a la satisfacción de las necesidades de los administrados, y no al procedimiento —*responsiveness*—, el consenso, o la visión o programación estratégica. Aunque, como se verá más adelante, la ausencia de algunos de estos principios en la lista de la Comisión —i.e. consenso— va a resultar coherente con algunos de los planteamientos y de las propuestas que la Comisión va a hacer en páginas posteriores del Libro Blanco.

Por otra parte, estos principios no sólo tienen un significado particular en el contexto de la UE, que es bien diferente del que se da en los países en vías de desarrollo, sino que, además, la Comisión Europea va a realizar una interpretación de los mismos que viene condicionada por el modelo de gobierno de la Unión del que ella se dota. Esto hace, pues, que el significado de estos principios adquiera en el Libro Blanco un contenido que no es exactamente el mismo que el que estos principios sugieren en términos abstractos. Así, como veremos más adelante, ni la participación abarca a los individuos —tiene un carácter meramente corporativo—, ni la responsabilidad es equilibrada, por cuanto tiende a favorecer a la Comisión en el equilibrio institucional.

### C) Una dificultad añadida: la traducción del Libro Blanco

En fin, quizá merezca la pena destacar aquí, en el marco de esta somera descripción del contenido del Libro Blanco, la no demasiado acertada traducción al castellano que se ha realizado del mismo. Ello llama verdaderamente la atención y quizá sea el producto de un cierto apresuramiento. En este sentido, más allá del debate filológico que ha provocado la utilización del término «*gobernanza*», en vez del más cercano y común «*gober nación*», debe resaltarse la inadecuada traducción realizada de terminadas palabras o frases, algunas de las cuales reciben en castellano un significado justamente contrario al que se da en el original inglés. Ello puede llevar al lector en castellano a conclusiones erróneas y, por lo tanto, considero necesario realizar aquí esta aclaración.

Cuadro 2:

## LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA PARA LA ONU Y PARA LA COMISIÓN EUROPEA

ONU - PNUD (1997)	Comisión Europea (2001)
Participación	Participación
Imperio de la ley	—
Transparencia	Apertura
Respuesta a las necesidades ( <i>responsiveness</i> )	—
Orientación hacia el consenso	—
Equidad	—
Eficacia y eficiencia	Eficacia
Rendición de cuentas ( <i>accountability</i> )	Responsabilidad
Perspectiva estratégica	—
—	Coherencia

Prescindiendo, pues, de las cuestiones de estilo, siempre opinables, yo destacaría las siguientes traducciones claramente incorrectas:

- Cuando se traduce «*policy instruments*» por «*instrumentos políticos*» en vez de «instrumentos de realización de las políticas», o «instrumentos jurídicos». *Policy instruments* no puede ser traducido al castellano de manera literal como *instrumentos políticos*, dado que el término «político» tiene en España unas connotaciones muy específicas (en inglés *political*), que no son las que tiene en inglés, cuando se usa de esta manera (*policy*). Una cosa son, pues, los instrumentos políticos (*political instruments*) y otra bien diferente son los instrumentos de —realización de— las políticas (*policy instruments*). En este caso concreto, además, es muy evidente que el Libro Blanco se refiere de manera clara a instrumentos jurídicos —normas y actos— de realización de las políticas comunitarias, a los que menciona de manera específica: «distintas formas de legislación, programas, directrices, uso de los Fondos Estructurales, etc.» (*various forms of legislation, programmes, guidelines, use of structural funding, etc.*) (p. 22). De instrumentos jurídicos, pues, y no de otra cosa, se trata en este caso<sup>28</sup>.
- Cuando, en la misma línea, se traduce «*Promote greater use of different policy tools*» por «Fomentará un mayor uso de los distintos instrumentos políticos», en vez de «Fomentará un mayor uso de distintos instrumentos de realización de las políticas», o de «instrumentos jurídicos». Lo que el Libro Blanco recomienda, en realidad, es una utili-

zación combinada de distintos instrumentos jurídicos reguladores, adaptada de manera flexible a las necesidades de cada caso, y no la utilización de un solo instrumento, o de todos ellos, como sugiere la traducción castellana del original. Por otra parte, una vez más, el original del Libro Blanco habla aquí de instrumentos jurídico-normativos («reglamentos, directivas marco, directrices y recomendaciones, y mecanismos de corregulación»), y no de meros instrumentos políticos, como erróneamente reza la traducción castellana (p. 26).

- Cuando se traduce «*they can be granted decision making power in areas where a single public interest predominates*» por «conferírseles un poder de decisión en ámbitos en que prevaleciera el interés público», en vez de «conferírseles un poder de decisión en ámbitos en que predomine un interés público específico», o «un interés público concreto». La idea que propone el Libro Blanco es que sólo se otorgue potestad normativa a agencias reguladoras autónomas cuando —entre otras cosas— exista un interés público muy concreto o específico, y no precisamente cuando exista un interés público general, como erróneamente sostiene la traducción castellana del Libro Blanco al suprimir la traducción del adjetivo «*single*» (p. 28).
- Cuando se traduce «*while streamlining the control by Council and the European Parliament over how the Commission uses its executive powers*» por «reforzando al mismo tiempo el control del Consejo y del Parlamento Europeo», en vez de «delimitando al mismo tiempo el control del

Consejo y del Parlamento Europeo». La idea que propone el original del Libro Blanco es que la responsabilidad ejecutiva debe concentrarse en la Comisión de manera exclusiva y que, por tanto, el Parlamento Europeo y el Consejo deben desposeerse de todo tipo de control sobre la Comisión que pueda implicar una invasión de esa potestad ejecutiva y limitarse sólo al ejercicio de un control *ex post*. Su poder de control actual, pues, ha de limitarse, y no de reforzarse, como erróneamente sostiene la traducción castellana del Libro Blanco. En este sentido, el Libro Blanco propone, por ejemplo, la supresión de la «comitología» (p. 36).

Menor relevancia tienen las siguientes traducciones, si bien son igualmente incorrectas:

- Cuando se traduce «*Simplify further existing EU law*» por «*Simplificar ulteriormente el Derecho comunitario*», en vez de «*Simplificar más el Derecho comunitario*» (p. 5).
- Cuando se traduce «*stronger link between EU policy and national action*» por «*un vínculo más fuerte entre la política de la Unión Europea y la política nacional*», en vez de «*un vínculo más fuerte entre la política de la Unión Europea y la actuación nacional*» (p. 6).
- Cuando se traduce «*criteria that will be used in prioritising the investigation of possible breaches of Community law*» por «*criterios que se utilizarán para definir las prioridades en la instrucción de posibles violaciones del Derecho comunitario*», en vez de «*criterios que se utilizarán para definir las prioridades en la investigación de posibles violaciones del Derecho comunitario*» (p. 30).

Otros términos son traducidos de una manera, si no incorrecta, sí inadecuada, por cuanto no se atienen al lenguaje común y a la utilización que de esas palabras se hace de manera general en castellano. Yo mencionaría aquí lo siguiente:

- Cuando se traduce «*refocus the Union's policies*» o «*refocus the Union's institutions*» por «*centrar las políticas*» o «*centrar las instituciones*», en vez de «*reorientar*» o «*reenfocar*» éstas, que es verdaderamente lo que el Libro Blanco pretende (varias páginas).
- Cuando se traduce «*Global governance*» por «*Gobernanza mundial*», en vez de «*Gobernanza global*», que es lo que, de forma general se dice en esta cuestión (varias páginas).
- Cuando se traduce «*a stronger culture of evaluation and feedback*» por «*una cultura reforzada de evaluación e información de retorno*», en vez de «*una cultura reforzada de evaluación e información*», o «*de evaluación y respuesta*» (p. 25).

### 3. Crítica del Libro Blanco

La publicación del Libro Blanco «*La Gobernanza Europea*», a finales de julio del 2001, dio lugar a una larga y casi inmediata lista de reacciones, casi todas ellas de contenido crítico, que se han ocupado de resaltar determinados aspectos del mismo. No se pretende realizar aquí, sin embargo, una enumeración detallada de las críticas incluidas en la ya extensa literatura sobre el tema, sino, más bien, de destacar los aspectos del Libro Blanco que suscitan mayor interés, desde el punto de vista de su aportación a la construcción del proceso de integración europea. Y ello, tanto en términos positivos, como en términos críticos o negativos, siempre, claro está, desde la perspectiva de este comentarista.

Veamos, pues, primero los aspectos que cabría considerar como positivos del Libro Blanco y, después, los aspectos que son, cuando menos, cuestionables en su planteamiento o en las medidas propuestas al respecto.

#### A) El Libro Blanco: una aportación positiva

Más allá de las críticas de fondo o de detalle que se puedan realizar al Libro Blanco, éste supone ya una aportación positiva por sí mismo. El Libro Blanco ha venido a abrir una nueva y trascendental dimensión del gobierno de la UE que ha estado «oficialmente» cerrada hasta el presente. Hasta su publicación, el debate sobre el gobierno de la Unión y el proceso de integración europea —dejando a un lado la gran cuestión del futuro político de la Unión como federación de Estados— se limitaba exclusivamente a la cuestión institucional y a la cuestión de la ampliación; es decir, al debate sobre la estructura, composición, funcionamiento y representatividad de las Instituciones, y a las reformas a introducir en todo ello, a fin de permitir la ampliación hacia el Este sin provocar con ello una grave alteración en el funcionamiento de la UE.

Es verdad que, desde la aprobación del Tratado de Maastricht y la constitución de la UE, el debate sobre el fundamento y contenido democrático de ésta no ha cesado de crecer y —cualquiera que sea la justeza de la crítica— la denuncia sobre la débil legitimidad democrática de la UE es casi ya un lugar común en la doctrina especializada. Los propios textos oficiales de la UE han reconocido en buena medida estas críticas y han expresado con reiteración la necesidad de mejorar la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximarlas a los ciudadanos<sup>29</sup>. Sin embargo, nunca hasta el Libro Blanco los textos oficiales de la UE habían abordado el problema de fondo del gobierno de la Unión de una manera tan am-

plia y sistemática, trascendiendo el ámbito de la reforma institucional e incidiendo de lleno en la dinámica misma del proceso europeo.

El Libro Blanco, pues, pone sobre la mesa las cuestiones fundamentales de la gobernanza europea y pretende aportar soluciones concretas a los problemas que ésta plantea. Así, frente al distanciamiento de los ciudadanos y la falta de apertura de las Instituciones, propone medidas concretas para asegurar una mayor participación de todos los actores sociales y las autoridades regionales y municipales. Y frente a la opacidad e ineficiencia, propone medidas para mejorar la formulación, el contenido y la aplicación del Derecho comunitario, así como para definir mejor el papel y responsabilidad de las Instituciones, y asegurar la coherencia de las políticas y actuaciones comunitarias. Más allá de las críticas que merezcan las medidas concretas propuestas en cada caso, pues, es de destacar el esfuerzo realizado por abordar de forma conjunta y sistemática toda esta problemática, manteniéndose dentro de los límites de las presentes previsiones de los Tratados.

Pero, quizá, lo más novedoso y destacable de todo ello sea el intento que hace la Comisión de integrar de manera directa en el proceso europeo a las regiones y a los municipios. Se trata de un intento que, por un lado, es loable, en línea con la intención general de acercar la UE a los ciudadanos, no en balde son precisamente las regiones y los municipios los que, en última instancia, han de aplicar buena parte de las políticas y de los recursos de la Unión. Pero, por otro lado, es un intento verdaderamente problemático, no sólo por la complejidad que supone poder tener en cuenta a un sector representativo tan amplio y plural, sino porque puede suponer una interferencia —con el consiguiente riesgo de conflicto— en el ámbito interno de los Estados miembros, en su ordenación jurídica y constitucional. Quizá por ello, la Comisión propone aquí la vía contractual, el acuerdo entre las partes implicadas, como medio para asegurar esta participación de las regiones y municipios en la formulación y en la aplicación de las políticas comunitarias. Así, en lo que se refiere a la formulación de las políticas comunitarias, se sugieren los acuerdos y contratos entre los Estados y sus autoridades locales y regionales; y, principalmente, en lo que se refiere a la aplicación de estas políticas, se sugieren los contratos tripartitos por objetivos entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones, o autoridades locales, en su caso<sup>30</sup>.

En fin, en el ámbito de los aspectos positivos —y sin pretender agotar aquí la lista de ellos—, quizá merezca destacarse aquí también el que la Comisión haya dedicado una sección especial del Libro Blanco a lo que denomina «*La contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial*». Si prescindimos de lo aparentemente pretencioso, no sólo del título sino también del contenido general de este epígrafe<sup>31</sup>, el cual, por otra parte, se aleja un poco del contexto general del Libro Blanco, podemos encontrar en él también una aportación tan oportuna como ne-

cesaria. Se trata de la propuesta que hace la Comisión para conseguir que la UE tenga una mayor visibilidad en el contexto internacional y hable con una sola voz en los foros internacionales y regionales, fundamentalmente en ámbitos tales como los económicos y financieros, el medio ambiente, o las políticas de desarrollo y competencia. En este sentido, la Comisión se marca a sí misma como objetivo —entre otros— proponer una reforma del Tratado en lo que hace referencia a la representación internacional de la Unión, aunque lamentablemente no dice con claridad cuál o cuáles serían estos cambios.

## B) Aspectos críticos

### a) Centralidad de la Comisión

En términos globales, el Libro Blanco manifiesta un claro deseo de la Comisión de reforzar su papel y de colocarse en el centro del sistema institucional de la UE. Ello se aprecia no sólo en su defensa apasionada de lo que denomina «método comunitario» —motivo común subyacente en todas sus propuestas—, sino también en las soluciones que se proponen con respecto a la mejora en la elaboración y contenido del Derecho comunitario, y con respecto al reenfoque de las instituciones y de las políticas de la Unión.

La búsqueda de una reubicación de la Comisión en el centro del entramado institucional parte del presupuesto de que ésta ha perdido terreno en favor del Consejo a lo largo de los últimos años. Lo que equivale a decir que el componente intergubernamental de la constitución sustancial de la UE se ha visto reforzado y ampliado a costa del componente comunitario o supranacional. Ello no es sino la consecuencia de la estructura de pilares establecida en Maastricht y de los cambios que se han producido en el contexto internacional, todo lo cual ha venido a poner la cooperación en materia de política exterior, seguridad y defensa, pero también la cooperación en asuntos de interior —cooperación policial y en justicia criminal—, en un lugar principal entre las preocupaciones de los Estados y, consiguientemente, en la agenda de la UE en su conjunto. El papel menor de la Comisión en estos asuntos, sobre todo si se compara con el que posee en el ámbito del primer pilar, o pilar comunitario, ha supuesto un cierto desplazamiento de la Comisión de su tradicional posición central en el proceso decisorio y, por el contrario, ha traído consigo un enorme refuerzo del papel y protagonismo del Consejo, como representante de los Estados y órgano decisorio exclusivo en el ámbito del segundo y tercer pilares.

Por otra parte, la dinámica política que se ha ido produciendo igualmente en los últimos años, tanto en el ámbito interior de los Estados miembros, como en el ámbito de la propia UE, como consecuencia de ello —exacerbación del principio de subsidiariedad,

intentos de renacionalización de las políticas comunitarias, etc. —, ha contribuido también a un reverdecer de la visión intergubernamentalista de la UE y a una puesta en cuestión del protagonismo político de la Comisión Europea. Todo ello, sin embargo, y de forma paradójica, se ha ido produciendo de manera paralela al creciente e intenso proceso de integración que ha tenido lugar en el ámbito del pilar comunitario —ampliación del ámbito de la codecisión, ampliación del ámbito de decisión por mayoría cualificada, ampliación del ámbito de las políticas comunitarias, moneda única, etc.—. Y es precisamente basada en esta dimensión como la Comisión pretende relanzar de nuevo su papel como órgano motor, verdadero eje central del conjunto de la UE.

La versión castellana del Libro Blanco denomina a esto «*centrar las Instituciones*» («*refocus the Institutions*», en el original inglés), en vez de reenfoclarlas, o de reorientarlas en su función. Si ello es inexacto en términos generales, la verdad es que es muy adecuado en lo que se refiere de manera específica a la Comisión Europea, pues esto es efectivamente lo que ella pretende: reubicarse en el centro de la dinámica comunitaria, desplazando del mismo al invasor indebido, al Consejo, y, con él, a los Gobiernos de los Estados miembros.

Esta vocación de centralidad de la Comisión se aprecia, pues, con toda su contundencia, en las propuestas que el Libro Blanco realiza en el apartado 4 del Capítulo III («*Centrar las políticas y las Instituciones*»). La idea básica subyacente es la revitalización de lo que la Comisión denomina «método comunitario», es decir, el modo de funcionamiento ordinario de la Comunidad, de acuerdo con el Tratado: la Comisión ejerce la iniciativa y ejecuta las decisiones; el Consejo y el Parlamento Europeo adoptan la legislación y los presupuestos (recurriendo al voto por mayoría cualificada en el Consejo siempre que sea posible); el Consejo Europeo, fija las orientaciones políticas; y el Parlamento Europeo controla la ejecución del presupuesto y de las políticas realizada por la Comisión<sup>32</sup>.

Sin embargo, este reposicionamiento de la Comisión en el contexto institucional, sobre la base de lo que se considera una aplicación más estricta del método comunitario, por un lado, ignora que éste no siempre se manifiesta así, ni en la práctica, ni en las previsiones jurídicas del Tratado (la Comisión y el Consejo gozan también de una potestad normativa autónoma; el Consejo y los Estados gozan igualmente de un amplio poder de ejecución; el Parlamento Europeo no participa en todos los procesos legislativos existentes; la Comisión comparte la iniciativa con los Estados en el segundo y en el tercer pilar; en fin, todo ello se aparta con claridad de este esquema simple); y, por otro lado, ignora igualmente que existen ya también otros métodos de funcionamiento para el ámbito comunitario que tienen un reconocimiento jurídico similar en el Tratado, como es el caso del denominado «método abierto de coordinación» (Arts. 137 y 140 del TCE).

No le falta razón a la Comisión Europea, sin embargo, cuando pretende que el Consejo Europeo, en colaboración con la propia Comisión, se concentre en el diseño de los grandes objetivos estratégicos y de las orientaciones de las agendas a largo plazo, en vez de descender —como hace con frecuencia— a los detalles de las políticas comunitarias. Y cuando pretende que los ámbitos sometidos a los intereses nacionales se debatan sólo en el seno del Consejo, en el que se decide preferentemente por mayoría cualificada y no por unanimidad, como en el Consejo Europeo<sup>33</sup>.

Es igualmente atinada la pretensión de la Comisión de que el Consejo refuerce la coherencia de la labor de sus distintas formaciones especializadas, y, en particular, refuerce la capacidad del Consejo de Asuntos Generales de fijar las orientaciones políticas y ejercer el arbitraje que resulte necesario entre los distintos intereses sectoriales y entre los propios Ministerios nacionales, en lo que se refiere a las propuestas comunitarias<sup>34</sup>.

Sin embargo, la Comisión pierde verdaderamente fundamento cuando pretende reforzar su posición como poder ejecutivo mediante una limitación del poder de control sobre la misma que en la actualidad ejercen tanto el Parlamento Europeo como el propio Consejo. La idea básica que sostiene la Comisión es que, por un lado, el control político de la Comisión debería ser ejercido solamente por el Parlamento Europeo; y, por otro lado, el Parlamento Europeo debería concentrarse exclusivamente en el control sobre las políticas, sobre sus líneas generales u objetivos, y abandonar el control detallista sobre los contenidos que ahora realiza<sup>35</sup>. Visión que, por otra parte, si se une al concepto que la Comisión mantiene también con respecto a la función legislativa comunitaria —según la cual el Consejo y el Parlamento Europeo, como legislativo comunitario, deberían fijar sólo los elementos esenciales de la legislación, dejando la normativa de detalle a la Comisión—, produce un panorama en el que al Parlamento Europeo le quedaría muy poco para controlar. Pues, el Parlamento, por una parte, se pretende que se pronuncie sólo sobre objetivos o políticas generales, y, por otra parte, se pretende que sólo la Comisión se ocupe de la normativa de detalle y de la ejecución de las políticas, ¿qué aspecto de la actividad de la Comisión controlaría, pues, el Parlamento Europeo?

Y, en lo que se refiere al Consejo, las reticencias de la Comisión le llevan a proponer la supresión de los comités que, en nombre del Consejo, realizan el control sobre la ejecución normativa de la Comisión —«*comitología*»—, principalmente, claro está, de los que tienen un mayor poder vinculante para la Comisión, es decir, los comités de gestión y los de reglamentación (dejando a un lado los comités consultivos)<sup>36</sup>. En esta línea la Comisión propone igualmente la modificación del artículo 202 del Tratado, el cual habilita al Consejo para realizar la delegación normativa en la Comisión e imponer los controles subsiguientes sobre la misma, lo que da base jurídica precisamente a la comitología.

Todo este refuerzo del papel de la Comisión que propone el Libro Blanco, ha permitido a Fritz SCHARPF referirse al sistema resultante como una «*dictadura benevolente*», como una «*bien informada, altamente sensible y muy abierta forma de dictadura*». Desde luego, la caracterización parece un poco exagerada y, en todo caso, no es nada benevolente. Sin embargo, es evidente que un refuerzo de la Comisión basado sustancialmente en una reducción del poder de control sobre la misma, está más cerca de una «*centralización ejecutiva al estilo francés*», que de la forma de gobierno abierta y descentralizada que la UE necesita<sup>37</sup>.

### b) Legitimidad y participación

Uno de los aspectos centrales de todo el debate sobre la gobernanza europea es precisamente el tema de la legitimidad democrática de la Unión. Aspecto en el que, con machacona insistencia, se centra gran parte de la producción científica sobre el Libro Blanco. El propio Libro Blanco reconoce esta cuestión, con toda claridad, como el problema de fondo del funcionamiento de la UE, condicionante de su eficacia: «*Las Instituciones democráticas y los representantes públicos ... deben tratar de conectar Europa a sus ciudadanos, como requisito previo a unas políticas pertinentes y efectivas*». Sin embargo, las soluciones propuestas por la Comisión en el Libro Blanco para solucionar este problema no van precisamente en la línea de aumentar el contenido democrático de la Unión —representatividad popular, control político—, sino, más bien al contrario, van en la línea de fortalecer su dimensión ejecutiva y la participación corporativa en el seno de la misma.

Así, la Comisión busca una mayor implicación y participación de todos los actores sociales en el proceso europeo. Sin embargo, la Comisión no busca realmente la participación democrática, la participación del ciudadano individual, sino más bien una forma de cooperación corporativa, en la que organizaciones sociales de todo tipo, las regiones y los municipios, cooperen en el proceso de adopción de decisiones y en la aplicación del Derecho y las políticas comunitarias (*vid.* apartado 1 del Capítulo III).

No se trata aquí, pues, de un nuevo desarrollo en la dirección de incrementar la legitimidad democrática de la UE, ni, desde luego, de aumentar su dimensión política. Se trata simplemente de un proceso de cooperación de carácter administrativo, carente de toda connotación política. En este sentido, es de destacar que la Comisión no menciona a los partidos políticos como sujetos de estas consultas con la sociedad, ni, desde luego, a los gobiernos nacionales<sup>38</sup>, a los que, en todo caso, cabría considerar suficientemente implicados en el proceso en otro momento del mismo.

Así pues, si bien la Comisión pretende con el Libro Blanco ofrecer un modelo para la futura organización política de la UE,<sup>39</sup>

la verdad es que, al menos en este aspecto, el modelo está bastante lejos de ser político y se queda solamente en una solución de tipo administrativo, en una propuesta de tipo tecnocrático<sup>40</sup>.

Por otra parte, desde el punto de vista de la legitimidad de la UE, en términos generales —no ya sólo la legitimidad democrática—<sup>41</sup>, si unimos esta línea de propuestas con las ya mencionadas anteriormente —la reducción del poder de control del Consejo y, consiguientemente, de los Estados—, nos encontramos con que la visión de la Comisión puede conducir, de una manera no intencionada, a una peligrosa debilitación aún mayor de la legitimidad de la UE. Y ello, porque, si quiera sea sobre el papel, la debilidad de la legitimidad democrática —legitimidad directa—, sobre la que la Comisión no entra, se va a ver acompañada por una disminución del papel de los Estados y, por consiguiente, de la legitimidad indirecta que éstos aportan a la estructura institucional de la Unión. Así, se debilita una legitimidad sin que se incremente paralelamente la otra.

### c) El método comunitario

Como se ha dicho en líneas anteriores, la Comisión basa buena parte de su concepción de la gobernanza europea y de las consiguientes propuestas incluidas en el Libro Blanco, en la defensa del método comunitario, a cuya pureza original se pretende volver, como si éste fuese el único método comunitario y como si éste hubiese sido aplicado en alguna ocasión con exclusividad, desde la constitución de la UE.

Sin embargo, la pretensión de la Comisión no sólo es vana, por las razones ya expuestas en páginas anteriores, sino que entra en contradicción con el reconocimiento que ella misma hace —y defiende— a lo largo del Libro Blanco de otros métodos comunitarios de decisión, entre ellos, el «método abierto de coordinación», las «asociaciones multi nivel», los «contratos por objetivos» y la «corregulación». En conjunto, METCALFE distingue hasta seis nuevos desarrollos del proceso decisorio comunitario que traspasan claramente los límites estrechos del método comunitario y, así, a los cuatro ya mencionados añade la «externalización» y el «transgubernamentalismo»<sup>42</sup>.

El método comunitario, pues, ni es el único, ni es la sola solución, ni lo puede ser, para los problemas de la gobernanza europea.

### d) Simplificación y diversificación del Derecho comunitario

Como dice la propia Comisión, «*[e]l juicio que merezca la Unión Europea seguirá dependiendo de la incidencia de sus normativas sobre el terreno*». En este sentido, la Unión debe velar de

manera permanente por la mejora de la calidad, la simplicidad y la eficacia de su producción normativa.<sup>43</sup> Esta propuesta, además de ser muy positiva, está en plena coherencia con una ya antigua línea de actuación de la Comunidad, tendente a mejorar su ordenamiento jurídico, tanto desde la perspectiva de su contenido —mejora de la redacción—, como de su forma —consolidación, codificación, simplificación—. Esta línea se inició con la creación de la UE y el propio Tratado de Maastricht (Declaración [16] relativa a la jerarquía de los actos comunitarios; Declaración [19] relativa a la Aplicación del Derecho Comunitario), y sería continuada por el Tratado de Amsterdam (Declaración [39] sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria; Declaración [42] sobre la consolidación de los Tratados; Art. 12 sobre reenumeración de los Artículos del TUE y del TCE; Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad). La Declaración de Laeken, de diciembre de 2001, incluye, una vez más, «La simplificación de los instrumentos de la Unión» como uno de los retos que ha de abordar la UE en su futura reforma. En el medio, y hasta el presente, se ha producido una larga lista de acuerdos e informes sobre la materia, con un mismo objetivo común: la mejora de la normación comunitaria<sup>44</sup>.

Sin embargo, no es tanto la loable intención de mejorar el ordenamiento jurídico de la Comunidad, como algunos de los aspectos concretos de las propuestas realizadas en este ámbito, lo que llama verdaderamente la atención. Por otra parte, estas propuestas de la Comisión, como las ya mencionadas con anterioridad, han de ser analizadas en su conjunto, en conexión con las demás, para poder comprender su significado último. Así, dentro de este contexto, se pueden destacar como más discutibles las siguientes:

En primer lugar, la propuesta de limitar la legislación «primaria» (la elaborada por el Parlamento Europeo y el Consejo) a los elementos esenciales de la normación (derechos y obligaciones fundamentales y condiciones de aplicación), dejando a la Comisión la regulación de los detalles técnicos, mediante la formulación de la regulación «secundaria». Propuesta que, como hemos visto en el apartado *a)*, en páginas anteriores, puede tener una incidencia negativa en el control sobre la Comisión que ejerce el Parlamento Europeo.

En segundo lugar, la propuesta de que la Comisión retire sus iniciativas normativas cuando la negociación interinstitucional pueda afectar a los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad, o ponga en cuestión los objetivos perseguidos por la Comisión en dichas iniciativas. Esta propuesta es coherente con el derecho de iniciativa normativa del que goza la Comisión de acuerdo con el Tratado, el cual es un elemento básico de lo que se conoce como el método comunitario. Sin embargo, es evidente que esta propuesta constituye un verdadero enfrentamiento con los Estados miembros y su posición en el proceso

legislativo comunitario, pues, la retirada de la iniciativa de la Comisión interrumpiría de golpe este proceso, sin dar lugar a la consecución de un acuerdo por la vía de la negociación y, por lo tanto, excluyendo toda posibilidad de que su visión sea tenida en cuenta.

Verdaderamente, esta utilización maniquea del derecho de iniciativa de la Comisión, si bien no carece de fundamento jurídico (Art. 250 TCE), pone en cuestión la sustancia misma de la estructura y de la dinámica constitucionales de la UE, las cuales se basan en una equilibrada interrelación de los elementos comunitarios e intergubernamentales. Como es evidente, la Comisión valorará de forma sopesada su actuación en cada caso, sin embargo no resulta positivo que la actuación en cuestión aparezca formulada en el Libro Blanco como una regla de su conducta, dado que ello entra en contradicción con la práctica consensual que distingue la sustancia de la UE.

Y, en tercer lugar, justo del mismo carácter que la anterior es la propuesta de que el Consejo proceda inmediatamente a la votación de los textos en cuanto exista la posibilidad de alcanzar una mayoría cualificada, y no prosiga los debates en busca de la unanimidad. Ello, una vez más, no sólo ignora el carácter sustancialmente consensual de la UE, sino que, lo que aquí es peor, ignora el valor legitimante de la decisión adoptada por unanimidad de los Estados miembros. Como es evidente, esta unanimidad no es necesaria en todos los casos, ni tampoco es bueno para la propia marcha de la UE el que se siga aplicando en varios ámbitos materiales dentro del Tratado. Sin embargo, no creo que deba excluirse la búsqueda del consentimiento más amplio posible, en este caso, la unanimidad, aun cuando no sea jurídicamente necesario, dado que ello serviría precisamente para incrementar el respaldo político de la decisión y, por consiguiente, su legitimidad, a los ojos de los Estados y de los ciudadanos.

En definitiva, pues, nos encontramos aquí de nuevo con una serie de propuestas que tienden a un reforzamiento de la Comisión, pero no a través de vías de carácter positivo —como resultarían de cambios realizados en su estructura o en su forma de designación—<sup>45</sup>, sino a través de vías de carácter negativo, es decir, que consisten sustancialmente en reducir el papel de las demás instituciones. Lo cual, además de no ser demasiado imaginativo, puede —como se ha visto— tener efectos no deseados.

## 4. Conclusiones

El Libro Blanco, pues, constituye una importante contribución en el cuadro de documentos institucionales que se han producido en los últimos diez años, tendentes a la reforma del gobierno de la Unión Europea. Su importancia reside principalmente en

que es precisamente el primer documento oficial en el que se aborda la cuestión del gobierno de la Unión desde esta perspectiva y es, además, la primera vez que una institución del carácter de la UE abre de manera oficial un debate sobre su gobernanza.

El Libro Blanco, sin embargo, tiene limitaciones, ausencias, contradicciones y –desde mi punto de vista– propuestas inadecuadas, como se ha visto en páginas anteriores. De todo ello, quizá merezca destacar aquí que la primera y más importante limitación es auto impuesta: el Libro Blanco pretende actuar dentro del marco de los Tratados en su vigente formulación. Ello ha privado a la Comisión de ser más audaz y de adentrarse de una manera más incisiva en el debate en curso sobre el futuro de la Unión, siquiera fuese sólo desde la perspectiva de la gobernanza. En Libro Blanco hay algunas indicaciones sobre el modelo que la Comisión pretende, pero no van más allá de las líneas generales que se incluyen en su Capítulo IV (*«De la gobernanza al futuro de Europa»*).

En lo que se refiere a las ausencias, es notable la inexistencia de menciones precisas a la problemática especial que planteará, sin duda alguna, la ampliación de la UE a la gobernanza de la misma. Por otra parte, la reforma institucional es igualmente ignorada. Quizá podría sostenerse que ello, ni es contenido propio del concepto de gobernanza –depende, claro está, de la interpretación de la misma que cada uno tenga–, ni es tampoco algo que no exija la reforma de los Tratados. Sin embargo, hubiera sido más completa la visión de la gobernanza europea si estos aspectos hubieran sido tenidos en cuenta, aunque sólo fuera como parámetros del análisis.

La contradicción más sustantiva se encuentra entre la opción por un modelo parlamentario de Europa, que la Comisión reali-

za en las últimas páginas del Libro Blanco, y la posición que ella misma pretende asumir en el centro del sistema institucional, con una clara preeminencia sobre el Parlamento Europeo y el Consejo. Esta posición de ejecutivo reforzado, frente a un Parlamento con poderes legislativos reducidos y con su potestad de control limitada, no es coherente con la forma parlamentaria de gobierno ni, desde luego, estimo que sea una alternativa positiva para el futuro de la UE.

Y, en fin, en lo que se refiere a las propuestas inadecuadas, estimo que la Comisión ha realizado una opción clara por una forma de gobernanza tecnocrática y corporativa, en la que están ausentes los elementos políticos y la participación directa de los ciudadanos en el proceso. No hay, pues, contradicción o ausencia aquí, sino una opción conscientemente realizada, en pos de la mayor eficiencia y eficacia posible del sistema. La legitimidad por el resultado viene, por tanto, a sustituir a la legitimidad por la representación, o legitimidad democrática.

El Libro Blanco, pues, constituye por sí mismo una importante contribución al debate sobre la gobernanza europea e, indirectamente, también al debate general sobre el futuro de la Unión. Y, en este sentido, además de los aspectos criticables aquí reseñados, aporta interesantes propuestas que pueden contribuir a una mejora de la gobernanza europea.

Sin embargo, no se puede decir que el Libro Blanco venga a aportar nada positivo al problema tradicional del déficit democrático, o de la supuesta debilidad de la legitimidad (democrática directa) de la UE. Pero, ha de reconocerse que éste no era su objetivo inmediato y, por lo tanto, difícilmente se le puede criticar por no aportar lo que ni cabía en su concepto ni en su intención.

## Notas

\* Catedrático de Derecho Constitucional. Instituto Europeo de Administración Pública.

<sup>1</sup> COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *La gobernanza europea: Un libro blanco* (Bruselas 25.7.2001, COM(2001) 428 final). En adelante, será citado como Libro Blanco; las páginas de las citas que se mencionan corresponden a las del original de la versión en castellano del mismo.

<sup>2</sup> Piénsese, por ejemplo, en el caso del libro blanco *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28-29 June 1985, COM(85) 310), el cual, más allá de las medidas concretas que propone para la culminación del mercado interior, supuso una aportación fundamental a lo que, más tarde, el Tratado de Maastricht convertiría en la Unión Europea. En la misma línea, se pueden mencionar también los libros blancos *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century - White Paper* (Bruselas, Diciembre 1993, COM(93) 700), y *European Social Policy - A Way Forward for the Union - A White Paper* (Bruselas, 1994, COM(94) 333), los cuales van a influir decisivamente en la reforma del nuevo Título XI (ex Tit. VIII) del TCE, producida por el Tratado de Amsterdam.

<sup>3</sup> Libro Blanco, p. 8.

<sup>4</sup> Libro Blanco, p. 8.

<sup>5</sup> Libro Blanco, p. 39.

<sup>6</sup> La Declaración [15] relativa al número de miembros de la Comisión y del Parlamento Europeo, establecía que «*La Conferencia conviene en que los Estados miembros estudiarán las cuestiones relativas al número de miembros de la Comisión y al número de diputados al Parlamento Europeo a más tardar a finales de 1992 ...*»; cosa que, en realidad nunca se produjo. Evidente contenido institucional tenían también la Declaración [13] relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, y la Declaración [14] relativa a la Conferencia de los Parlamentos (*«Assises»*); si bien no requerían modificación formal de los Tratados.

<sup>7</sup> El Protocolo sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea estableció entonces lo siguiente: «*Art. 1: En la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación de la Unión ... la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de los votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados miembros, bien mediante una nueva ponderación de los votos o bien mediante una doble mayoría, teniendo en cuenta todos los aspectos pertinentes, en especial la compensación a aquellos Estados miembros que renuncien a la posibilidad de designar un segundo miembro de la Comisión. Art. 2: Al menos un año antes de que el número de Estados miembros exceda de 20, se convocará una conferencia de representantes de los Estados miembros con el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y*

funcionamiento de las instituciones». En lo que se refiere específicamente a la Comisión, la Declaración [32] sobre la organización y funcionamiento de la Comisión, abriría la puerta a la reorganización de la misma y al refuerzo de la posición de su Presidente (sobre esta cuestión, *vid.* A. BAR CENDÓN, «The Number of Members of the Commission: A Possible Reform?», en E. Best, M. Gray, A. Stubb (eds.), *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond* (Maastricht: EIPA, 2000), pp. 77-103, y «Nice and the European Commission: Is this the reform that we need?», en *Challenge Europe*, On-Line Journal, 4 (March 2001)).

<sup>8</sup> Véase el Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, y la Declaración [20] relativa a la ampliación de la Unión Europea.

<sup>9</sup> La secuencia del proceso de formulación del Libro Blanco ha sido la siguiente: En Febrero de 2000, la Comisión presenta ante el Parlamento Europeo su programa político, en el que la promoción de «nuevas formas de gobernanza europea» figura como uno de sus cuatro objetivos estratégicos. En Octubre de 2000, la Comisión nombra un equipo especial de funcionarios para dirigir la tarea (*Governance Team*), establece doce grupos de trabajo ínter servicios y aprueba el programa de trabajo, que incluye seis áreas y una lista de temas con cuestiones concretas (COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Blanco sobre la gobernanza europea. «Profundizar en la democracia de la Unión Europea». Programa de trabajo*, Bruselas, 11-10-2000, SEC(2000) 1547/7 final). En marzo de 2001, se produce el borrador del Libro Blanco, que es sometido al Colegio de Comisarios, conocido como el «Options Paper» (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Draft Memorandum to the Commission. Approaches to European governance. For democratic European governance*, Brussels, 10-3-2001). Entre Mayo y Julio de 2001, los doce grupos de trabajo hacen públicos sus respectivos informes. En Junio de 2001, el equipo sobre la gobernanza hace público su informe sobre los resultados de las consultas efectuadas a estos efectos (*Governance Team, Consultations Conducted for the Preparation of the White Paper on Democratic European Governance. Report to the Commission*, Brussels, June 2001, SG/8533/01-EN). Y, finalmente, en julio de 2001, se publica la versión final del Libro Blanco (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco*, Bruselas, 25-7-2001, COM(2001) 428 final). Además, la Comisión encargó dos estudios especiales, uno sobre la aplicación del Derecho comunitario y otro sobre las actitudes de los ciudadanos con respecto a la UE. Junto a estos trabajos, se produjeron también numerosas aportaciones científicas, realizadas en el marco de la Acción Jean Monnet y por otros especialistas.

<sup>10</sup> J-L. DEHAENE, R. VON WEIZSÄCKER, D. SIMON, *The Institutional Implications of Enlargement: Report to the European Commission* (Brussels, 18 Oct. 1999).

<sup>11</sup> European Parliament, Resolution on Improving the Operation of the Institutions without Amending the Treaty, 14 May 1998 (*DOC* 167, 1.7.1998, p. 211); y Resolución sobre la mejora del funcionamiento de las instituciones sin modificar los Tratados, 15 Abril 1999 (*DOC* 219, 30.7.1999, p. 427).

<sup>12</sup> Tom BURNS *et al.*, *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance. Green Paper prepared for the Conference of Speakers of EU Parliaments* (Rome, 22-24 Sep. 2000) (Rome - Uppsala, September 2000). Cabe mencionar aquí también el informe producido por Andreas MAURER para el Grupo de Trabajo de la XXIV reunión de la COSAC (8-9 Abril 200), «National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by Process», que, si bien es anterior a la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza europea, se presentó, sin embargo, con posterioridad a la elaboración del borrador del Libro Blanco, que fue entregado a la Comisión el 10 de marzo de 2001.

<sup>13</sup> Informe del Secretario General del Consejo [Jürgen Trumpf], *El funcionamiento del Consejo ante la perspectiva de una Unión ampliada* (Bruselas, 10 Marzo 1999). En similar sentido, se ha producido con posterioridad el Informe del Secretario General, Alto Representante del Consejo, *Preparing the Council for Enlargement*, presentado al Consejo Europeo de Göteborg (15-16 Junio 2001).

<sup>14</sup> EUROPEAN COMMISSION (Inspectorate General), *Designing Tomorrow's Commission: A Review of the Commission's Organisation and Operation* (Brussels, 7 July 1999).

<sup>15</sup> COMITÉ DE EXPERTOS INDEPENDIENTES, *Segundo Informe sobre la reforma de la Comisión: Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude* (Bruselas, 10 Septiembre 1999).

<sup>16</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Reforming the Commission: A White Paper- Part I* (Brussels, 5.4.2000, COM(2000) 200 final/2), y COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Reforming the Commis-*

*sion: A White Paper - Part II: Action Plan* (Brussels, 1.3.2000, COM(2000) 200 final).

<sup>17</sup> «*Étymologie du terme 'gouvernance'*», por Manuel de Oliveira Barata, Servicio de Traducción, Comisión Europea.

<sup>18</sup> <http://europa.eu.int/comm/governance>.

<sup>19</sup> Sobre el concepto de gobernanza en términos generales, *vid.* Jan KOOIMAN (ed.), *Modern Governance: New Government - Society Interactions* (London, Sage, 1993); James G. MARCH, Johan P. OLSEN, *Democratic Governance* (New York, Free Press, 1995); G. MARKS, F. SCHARPF, F. SCHMITTER, W. STREECK, *Governance in the European Union* (London, Sage, 1996); R.A.W. RHODES, «The new governance: Governing without government», *Political Studies*, 44 (1996), pp. 652-667; UNDP, *Reconceptualising Governance* (New York, UNDP, 1997); R.W.A. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability* (Buckingham, Phil., Open University Press, 1997); Notis LEBESSIS, John PATERSON, *Evolution in Governance: What Lessons for the Commission? A First Assessment* (European Commission, Forward Studies Unit, Working Paper, 1997); Renate MAYNTZ, «New Challenges to Governance Theory», European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/50 (1998); I.J. SAND, «Understanding the new forms of governance: Mutually interdependent, reflexive, destabilised and competing institutions», *European Law Journal*, 4.3 (1998), pp. 271-293; A. STONE SWEET, W. SANDHOLTZ, «Integration, supranational governance and the institutionalization of the European polity», en W. SANDHOLTZ, A. STONE SWEET (eds.), *European Integration and Supranational Governance* (Oxford, O.U. Press, 1998), pp. 1-26; Notis LEBESSIS, John PATERSON, *Developing New Modes of Governance* (European Commission, Forward Studies Unit, Working Paper, 2000); Joan PRATS i CATALÀ, «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco Conceptual y Analítico», en *Instituciones y Desarrollo*, n. 10 (Octubre, 2001); Philippe C. SCHMITTER, «What is there to legitimize in the European Union ... and how might this be accomplished?», en Christian JOERGES, Yves MÉNY, J. H. H. WEILER (eds.), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance* (Jean Monnet Working Paper No. 6/01; Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, Florence - The Jean Monnet Program, Harvard Law School And Nyu School Of Law, 2001), pp. 79-94.

<sup>20</sup> *Vid.*, en esta línea, UNDP, *Good Governance and Sustainable Human Development* (New York, UN, 1997); UNDP, *UNDP and Good Governance: Experiences and Lessons Learned* (New York, UN, Lessons Learned Series, n. 1, 1998).

<sup>21</sup> NFSD, *Sustainable Development and Good Governance* (Novartis Foundation for Sustainable Development, 2000).

<sup>22</sup> Philippe C. SCHMITTER, «What is there to legitimize in the European Union?», *cit.*

<sup>23</sup> Joan PRATS i CATALÀ, «Gobernabilidad democrática», *cit.*

<sup>24</sup> Sobre el concepto de gobernanza aplicado a la UE, *vid.* I.J. SAND, «Understanding the new forms of governance: Mutually interdependent, reflexive, destabilised and competing institutions», *European Law Journal*, 4.3 (1998), pp. 271-293. Sobre la evolución de la UE en esta dirección, *vid.* G. MARKS, L. HOOGHE, K. BLANK, «European Integration from the 1980s State-Centric to Multi-Level Governance», *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996), pp. 341-378.

<sup>25</sup> De acuerdo con el Art. 6 (ex F) del Tratado de la Unión Europea, «*La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.*»

<sup>26</sup> Libro Blanco, p. 8.

<sup>27</sup> Se sigue aquí la relación de principios de la buena gobernanza mencionados en el libro ONU-PNUD, *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible* (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 1997).

<sup>28</sup> Se añade la *negrilla* al texto original a efectos de dar mayor claridad a la explicación.

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, por citar un texto temprano, la Declaración [17] relativa al derecho de acceso a la información, anexa al Tratado de Maastricht («*La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración*»); o las más recientes Declaración [23] relativa al futuro de la Unión, anexa al Tratado de Niza («*La Conferencia ... reconoce la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros*»), y Declaración sobre el futuro de la Unión Europea, aprobada por el Consejo Europeo de Laeken en diciembre

de 2001 («es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano». «La Unión debe llegar a ser más democrática, transparente y eficaz»).

<sup>30</sup> Libro Blanco, p. 14.

<sup>31</sup> «Las propuestas recogidas en el presente Libro Blanco ... –dice éste de sí mismo– aportan también una estimable contribución a la gobernanza mundial». (Libro Blanco, p. 31).

<sup>32</sup> Libro Blanco, p. 34.

<sup>33</sup> Libro Blanco, p. 34.

<sup>34</sup> Libro Blanco, p. 34.

<sup>35</sup> Libro Blanco, p. 35. El traductor español utiliza los términos «contable puntilloso», para definir la actuación del Parlamento Europeo. Si bien no le falta razón, los términos se apartan bastante del original «*detailed accounting*».

<sup>36</sup> Vid. Decisión del Consejo n° 1999/468/CE, de 28 de junio de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (*Diario Oficial* n° L 184, de 17/07/1999, pp. 23-26).

<sup>37</sup> F.W. SCHARPF, «European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity», en Christian JOERGES, Yves MÉNY, J. H. H. WEILER (eds), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance* (Jean Monnet Working Paper No. 6/01; Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, Florence - The Jean Monnet Program, Harvard Law School And Nyu School Of Law, 2001), pp. 1-12.

<sup>38</sup> Philipp STEINBERG, «Agencies, Co-Regulation and Comitology - And What About Politics? A Critical Appraisal of the Commission's White Paper on Governance», en Christian JOERGES, Yves MÉNY, J. H. H. WEILER (eds), *Mountain or Molehill? cit.*, pp. 163-176.

<sup>39</sup> Libro Blanco, p. 39.

<sup>40</sup> Erik O. ERIKSEN, «Democratic or technocratic governance?», y J.H.H WEILER, «The Commission as Euro-Skeptic: A Task Oriented Commission for a Project-Based Union. A Comment on the First Version of the White Paper», en Christian JOERGES, Yves MÉNY, J. H. H. WEILER (eds.), *Mountain or Molehill? cit.*, pp. 61-72 y pp. 207-212, respectivamente.

<sup>41</sup> Sobre la cuestión de la legitimidad de la UE, vid. A. BAR CENDÓN, «La légitimité de l'Union Européenne après le Conseil Européen d'Amsterdam», *Eipascopes*, 2 (1997), pp. 12-15.

<sup>42</sup> Les METCALFE, «Innovation in European Governance». Paper presented at the Conference 'La Nueva Gestión Pública', Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, U.P.V., Valencia, 26 February 2002.

<sup>43</sup> Libro Blanco, p. 22.

<sup>44</sup> Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992; Resolución del Consejo relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, del 8 junio 1993 (*DO*, C 166, 17.6.1993); Acuerdo Interinstitucional de 29 octubre 1993, relativo a la aplicación del principio de subsidiariedad (Bol. CE 10-1993, p. 128); informes anuales «Legislar mejor», de la Comisión, producidos desde 1993 hasta el presente.

<sup>45</sup> A. BAR CENDÓN, «The Number of Members of the Commission: A Possible Reform?», en E. BEST, M. GRAY, A. STUBB (eds.), *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond* (Maastricht: EIPA, 2000), pp. 77-103; y «Nice and the European Commission: Is this the reform that we need?», en *Challenge Europe*, On-Line Journal, 4 (March 2001).