

LA GOBERNABILIDAD EN EUROPA: «DE CÓMO REPARTIR EL PODER Y MEJORAR SU EJERCICIO EN LA UNIÓN EUROPEA»

Ordóñez Solís, D.

Doctor en Derecho. Licenciado en Derecho Europeo (Universidad de Bruselas)

Profesor tutor de Ciencia Política y de la Administración (UNED, Gijón)

Resumen

En el debate político europeo de los últimos años se ha generalizado el uso del término inglés «governance»; sin embargo, la traducción de esta palabra ya plantea problemas terminológicos en prácticamente todas las lenguas, por lo que se ha optado por usar como equivalente en español «governabilidad». El examen de la gobernabilidad en la Unión Europea pone de manifiesto la dificultad para determinar su alcance conceptual, los ámbitos en que resulta aplicable o los efectos que puede producir. En cambio, la gobernabilidad ofrece un enfoque especialmente útil para fundamentar y legitimar el poder entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, así como para mejorar y hacer más eficaz el ejercicio de competencias soberanas transferidas a la organización supranacional por antonomasia, a la Unión Europea.

Introducción

La irrupción de nuevos términos en el debate político diario suele producirse con fácil olvido de sus orígenes y supone una readaptación de su significado inicial, usándose de manera y en circunstancias bien distintas. Esto es lo que

ha ocurrido recientemente en la Unión Europea con el término «governabilidad» que viene a completar otro término, «subsidiariedad», puesto de moda en la política europea a principios de los años 90 y que ha tenido una traducción en iniciativas de cierto alcance.

Tanto en el caso de la gobernabilidad como de la subsidiariedad se trata de palabras clave que se utilizan para conducir los debates sobre cuestiones que directa o indirectamente se refieren al poder y a su ejercicio en el desarrollo de la propia integración europea. Pero también ha de tenerse en cuenta, como han observado ARBÓS y GINER, citando a DAHRENDORF, que, en realidad, el uso del término gobernabilidad —y otro tanto se podría decir de la subsidiariedad— puede interpretarse como un síntoma, de modo que:

“Se empieza a hablar de «governabilidad» cuando aparecen situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada” [Arb95, p. 6].

Desde la fundación de las Comunidades Europeas, la integración europea ha sobrevivido a sucesivas crisis y dificultades; sin embargo, a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 las transformaciones de Europa han afectado en lo más profundo al proceso de creación de la Unión Europea. La continua sucesión de reformas fundamentales, el Tratado de Maastricht de 1992, el Tratado de Amsterdam en 1997 y el Tratado de Niza, acordado en diciembre de 2000 y el Tratado que se negociará en el año 2004, procura encauzar un proceso cada vez más abierto —se pasaría de 15 a, por lo menos, 27 socios— y más ambicioso —el mercado común se ha completado con una moneda única—; aunque también de resultados más inciertos (la cohesión política y económica entre los Estados miembros parece, cada día que pasa, más débil).

Por estas razones es preciso examinar las cuestiones vinculadas directa e indirectamente a lo que en el actual debate político europeo significa la «governabilidad», y que, a nuestro juicio, hace referencia simplemente a la necesidad de conseguir un buen gobierno para Europa. No obstante, para afinar mejor el análisis estructuramos nuestro estudio de la siguiente manera: en primer lugar delimitamos los contornos del concepto de gobernabilidad haciendo algunas precisiones terminológicas y reconociendo el contexto

europeo en el que opera este nuevo enfoque o principio de gobernabilidad. Asimismo, y en segundo lugar, para poder aplicar el principio de la gobernabilidad es ineludible determinar, primero, cómo se reparte el poder en Europa y cuánto poder ha asumido la propia Unión Europea; y, después, sería conveniente detenerse en el análisis de cómo se ejerce ese poder, especialmente por lo que se refiere a las instituciones comunitarias, el Consejo, el Parlamento y la Comisión. En último término es preciso investigar de qué modo la gobernabilidad y las iniciativas que al amparo de esta idea se han puesto o se planea poner en marcha influirán en el reparto y en el ejercicio del poder en Europa.

El concepto de gobernabilidad: la terminología y el contexto comunitario europeo.

Resulta difícil definir la gobernabilidad. De hecho, el primer problema importante al tratar esta cuestión tiene que ver con el término empleado para traducir del inglés la palabra «governance». Salvado el escollo terminológico, que, como veremos, no es gratuito, es preciso definir los contornos de la gobernabilidad atendiendo a su uso evolutivo principalmente en el contexto de la Unión Europea.

La disputa terminológica: la traducción al español de «governance» («gobernabilidad»)

La cuestión terminológica en este caso no tiene un objetivo simple de mera erudición sino que parece consustancial al concepto que se trata de expresar. Aunque en otras lenguas se plantea el mismo problema, algunas como el francés han optado, con bastante éxito y unanimidad, por recuperar viejos términos como «gouvernance» que, como puede verse, guardan cierta similitud con la palabra inglesa. En cambio, en español, aparte de tener presente la raíz griega común, claramente emparentada con «gobierno», no se ha acertado por el momento con una palabra adecuada, utilizándose entre tanto equivalentes tan dispares como gobernabilidad, gobernanza, gobernanca, etc., o incluso perífrasis como buen gobierno, buena administración, etc.

Este problema terminológico se ha planteado desde el punto de vista técnico en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o la Unión Europea en las que se precisa la traducción del inglés, que opera como verdadera *lingua franca*, a las otras lenguas oficiales.

Así, por ejemplo, en el contexto de las Naciones Unidas DEFERRARI ha recordado que el término inglés «governance» había caído en el olvido a finales del siglo XVII, y, sin embargo, a partir de 1990 se generalizó su uso. Pues bien, la traducción de este término al español no ha sido uniforme sino que, como detalladamente expone DEFERRARI, ha recurrido a términos como sistema de gobierno, administración, gobernación, capacidad de gobierno, función de gobierno, gobernabilidad, gestión de los asuntos públicos, ejercicio del poder, política de buen gobierno, etc. Por tanto, y aunque DEFERRARI recoge una definición muy genérica e imprecisa de «governance», adoptada por un organismo de Naciones Unidas, no recomienda el uso de ninguno de los términos en particular sino que termina aconsejando “que el elemento esencial para hallar en nuestra lengua el significado —o los significados del término en el idioma de partida— es el contexto en que ese término aparezca” [Def96].

También en el ámbito europeo se ha tratado esta cuestión desde el punto de vista filológico. Y así, un funcionario del Servicio de Traducción de la Comisión Europea, Amadeu SOLA, ha intentado encontrar, como ha ocurrido con la palabra francesa «gouvernance», un término español que traduzca adecuadamente el concepto expresado por «governance». Después de analizar términos como gobernanza, gobernanca, gobernación, buen gobierno, gobernabilidad, etc., se inclina por presentar una opción entre gobernanca y gobernanza; aunque, finalmente, parece inclinarse por esta última gobernanza como la más adecuada; palabra que ya ha empezado a aparecer en documentos de la Comisión Europea. No obstante, a finales de noviembre de 2000 la Real Academia Española estaba estudiando la respuesta a una consulta del Servicio de Traducción de la Comisión Europea sobre el particular, sin que, por el momento, conozcamos la respuesta.

No obstante, a nuestro juicio y al menos desde el tratamiento de las Ciencias Sociales como el Derecho o la Ciencia Política parece que lo más adecuado sea utilizar el término «gobernabilidad», no sólo por razones eufónicas sino

también por la relación que el sufijo *ilidad* tiene con la “*cualidad* de gobernable”, como ha definido la Real Academia Española. Además, dos autorizados autores como ARBÓS y GINER, que han sido de los primeros en tratar esta cuestión, titularon su ensayo precisamente *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial* [Arb96].

Estos mismos autores han puesto de manifiesto que la gobernabilidad tiene que ver con varios elementos del poder: el ejercicio del poder, la legitimidad del poder y la eficacia en el ejercicio de ese poder. En este sentido, han profundizado en el examen de las dimensiones que ofrece la gobernabilidad (el dilema legitimidad/eficacia; las presiones y demandas del entorno gubernamental o de la carga de responsabilidades; la reestructuración corporativa de la sociedad civil; y la expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes [Arb96, pp. 14-20]. Y, en consecuencia, ARBÓS y GINER proponen un concepto suficientemente expresivo y amplio que puede ser utilizado a la hora de configurar su aplicación y efectos en la Unión Europea, de modo que:

“la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” [Arb96, p. 13].

La gobernabilidad en el contexto de la integración europea.

La gobernabilidad es un término de moda en la Unión Europea pero en estos momentos está en un proceso de decantación en lo que a su significado se refiere. No obstante, como brillantemente expone WALLACE, debe precisarse que la gobernabilidad en Europa está de actualidad ahora como también lo estuvo en los orígenes de las Comunidades Europeas que significaron un intento por reconstruir las esperanzas de una mejor gobernabilidad de Europa, en este caso la occidental, a través de un proyecto de integración [Wal93, p. 293].

Asimismo, a la emergencia de la gobernabilidad le sucede ahora lo mismo que hace una década ocurría con el término subsidiariedad. Es más, como veremos, parece que un componente esencial del nuevo concepto de

governabilidad es la misma subsidiariedad. Simplificando quizás en exceso y para situarnos en el tiempo podría decirse que si fue Jacques DELORS, el presidente de la Comisión Europea de 1985 a 1995, el adalid de la subsidiariedad en Europa, en estos momentos el actual presidente de la Comisión Europea, Romano PRODI, ha hecho de la gobernabilidad uno de los lemas políticos más constantes de sus intervenciones.

Así pues, aunque nuestro examen se enfoca principalmente a la delimitación y el examen de la gobernabilidad previamente debemos echar mano de otro viejo término, la subsidiariedad, que, por su evolución y principalmente por su vinculación con las cuestiones básicas del poder y de su organización en la Unión Europea, resulta complementario de la gobernabilidad.

Las enseñanzas de la «subsidiariedad» bajo la influencia de J. DELORS

La subsidiariedad ha sido objeto de uno de los debates más interesantes que polarizó la adopción y la ratificación del Tratado de Maastricht. Posteriormente, el Tratado de Amsterdam adoptó un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que intenta codificar los acuerdos y las declaraciones institucionales adoptados en el fragor de la «batalla de Maastricht».

El principio de subsidiariedad tiene sus orígenes en la doctrina social de la Iglesia católica y ha sido utilizado por filosofías políticas próximas que lo han modelado en función de sus propias necesidades. El principio de subsidiariedad es uno de los últimos elementos utilizados para orientar la integración europea [Car91, pp. 217-252; Mat92, pp. 189-230]. Su formulación política en la integración comunitaria tuvo en Jacques DELORS, su más insigne representante, y en el Informe de Tommaso PADOA-SCHIOPPA, sobre el coste de la No-Europa, se intentó ensayar una formulación económica [Pad87, p. 43].

Desde el punto de vista jurídico comunitario se han encontrado las más variadas consagraciones de la subsidiariedad [Wit91, p. 20; Wil90, p. 36; Emi92, pp. 391-407]. El Proyecto de Tratado de Unión, aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, lo recogió expresamente y la misma Acta Única Europea de 1986 lo consagró en relación con la política comunitaria del medio ambiente. También, como manifestación del principio de subsidiariedad, se ha desarrollado la noción de «partenariat» en relación con las intervenciones de los Fondos estructurales [Sco98]. Finalmente, las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht incluyen como principio de la Comunidad Europea el principio de subsidiariedad.

La formulación de la subsidiariedad se refiere fundamentalmente al reparto de competencias entre la Comunidad Europea y los Estados miembros, especialmente cuando se trata de competencias concurrentes; aunque también ha sido frecuente invocar la subsidiariedad en relación con la aplicación del Derecho europeo por los Estados miembros. En este sentido señala el Parlamento Europeo en su resolución de 12 de julio de 1990 que: “el principio de subsidiariedad es importante no sólo de cara a la delimitación de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, sino también en relación con el ejercicio de esas competencias” (*DOCE* n° C 231, de 17 de septiembre de 1990, p. 163).

En el proyecto de Tratado de Unión del Parlamento Europeo de 1984, al regular las competencias en el artículo 12, en su apartado 1° se refiere a las competencias exclusivas, mientras que el apartado 2° establece que:

“Cuando el presente Tratado atribuya una competencia concurrente a la Unión, la actuación de los Estados miembros se ejercerá allí donde no haya intervenido la Unión. **La Unión sólo intervendrá para realizar aquellas funciones que puedan ser emprendidas en común de una manera más eficaz que por los Estados miembros separadamente, en particular aquellas cuya realización exija la acción de la Unión, dado que su dimensión o sus efectos superan las fronteras nacionales**” (*DOCE* n° C 77, de 19 de marzo de 1984, pp. 33-52).

La definición del principio de subsidiariedad resaltada anteriormente fue completada por Jacques DELORS especificando que la intervención comunitaria se justifica “en particular, porque las dimensiones o los efectos de la acción no permiten que las autoridades nacionales o regionales realicen

mejor tales objetivos”. A esto añade DELORS que “la subsidiariedad es una noción que tampoco puede reducirse a un simple principio de reparto de competencias. Es también —como los *Länder* alemanes me lo han recordado recientemente, y como la Comisión lo ha asumido en su dictamen de 21 de octubre [de 1990 relativo a la convocatoria de una Conferencia intergubernamental para la reforma de los Tratados]— una obligación permanente en el ejercicio de competencias que han sido transferidas al centro” (*Europe*, nº 5462, marzo de 1991, p. 4).

No obstante, la aplicación de este principio de subsidiariedad se ha convertido en una tarea difícil, hasta el punto que en muchos casos concretos la inexperiencia o ineptitud de los niveles inferiores determinan que la formulación del principio sea meramente teórica, sin efectos en la práctica, o que se empiece a hablar de «subsidiariedad hacia arriba» [Beg92, pp. 95-96].

El actual artículo 5 del Tratado CE, según las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht y reenumerado por el Tratado de Amsterdam, tiene el siguiente tenor:

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

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

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

El Consejo Europeo de 16 de octubre de 1992 adoptó la «Declaración de Birmingham» en la que interpreta la subsidiariedad como un principio en virtud del cual deben “adoptarse las decisiones lo más cerca posible del ciudadano” (*Bol. CE* 10-1992, p. 9-10).

La Comisión Europea presentó el 27 de octubre de 1992 una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo en la que realiza un análisis técnico del principio de subsidiariedad como “principio regulador del ejercicio de las

competencias y no de atribución de competencias” (SEC (92) 1990 final, *Boletín CE* 10-1992, pp. 118-128). En esta comunicación la Comisión Europea señala los dos criterios básicos de aplicación del principio de subsidiariedad: la necesidad de la acción comunitaria y la proporcionalidad de los medios de acción respecto de los objetivos.

En el Informe presentado por Peter SUTHERLAND se señalan los cinco criterios básicos para que, de acuerdo con un principio de subsidiariedad fundado en el «bon sens», se lleve a cabo una acción comunitaria: necesidad, eficacia, proporcionalidad, concordancia (con las medidas comunitarias en vigor) y comunicación (a los ciudadanos afectados) [Sut92, pp. 24-25].

El Consejo Europeo de Edimburgo, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1992, aprobó el enfoque global para la aplicación del principio de subsidiariedad y del artículo 3B del Tratado de la Comunidad Europea (*Boletín CE* 12-1992). En un Anexo a las Conclusiones de la Presidencia se hace un análisis pormenorizado de los tres párrafos del actual artículo 5 que, tal como indica el Consejo Europeo, “reflejan tres conceptos jurídicos distintos que tienen antecedentes históricos en Tratados comunitarios existentes o en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”: el principio de atribución de competencias (actualmente el artículo 5.1), **el principio de subsidiariedad en el sentido jurídico estricto** (actual artículo 5.2) y el principio de proporcionalidad o intensidad (artículo 5.3 del Tratado CE).

La subsidiariedad no ha sido especialmente invocada ante el Tribunal de Justicia ni ha sido tenida en cuenta en gran medida por éste. No obstante, en la actuación de las instituciones, especialmente en la legislación del Consejo, del Parlamento y de la Comisión, así como en las intervenciones administrativas de ésta última, la subsidiariedad ha estado omnipresente teniendo algunas consecuencias, aunque limitadas, en estos ámbitos (por ejemplo, en la simplificación y codificación normativa, en la descentralización de determinadas políticas comunitarias, etc.).

El Tratado de Amsterdam «constitucionalizó», mediante la adopción del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, las medidas que ya habían adoptado las instituciones, “con vistas a definir con mayor precisión los criterios para su aplicación y a

garantizar su estricto cumplimiento y su aplicación coherente por parte de todas las instituciones”.

Así pues, la subsidiariedad ha resultado un término muy difícil de precisar y con efectos muy distintos. De hecho, se puede comprobar una doble dimensión y unos efectos correlativos: en el ámbito político la subsidiariedad ha permitido la formulación de las más variadas y dispares propuestas; sin embargo, desde el punto de vista práctico sus efectos son mucho más reducidos. Así, para algunos la subsidiariedad evoca la perspectiva federal, para otros la cercanía al ciudadano y la transparencia, para determinados sectores supone el punto de apoyo para renacionalizar parte de las competencias asumidas por la Unión Europea; en fin, para algunos la subsidiariedad tiene que ver con la eficacia en la actuación de los poderes públicos.

En este sentido, como advierte BRADLEY, en relación con la subsidiariedad y la transparencia, la existencia de un consenso sobre la oportunidad de integrar estos principios en el Tratado CE no implicaba en modo alguno un acuerdo sobre su contenido [Bra99, p. 285]. Juicio que resulta plenamente aplicable a la gobernabilidad: es unánime su invocación y la conveniencia de su aplicación, pero no hay acuerdo mínimo sobre su probable contenido.

En suma, la subsidiariedad ha resultado un elemento en torno al cual se ha polarizado un debate que ha tenido consecuencias, aunque menos de las que cabía esperar en un principio, y que se ha convertido en clave de bóveda de la construcción europea. Esta evolución del término subsidiariedad será con seguridad muy similar a la que recorra el término, ahora de moda, gobernabilidad. Es más, no resulta muy descabellado sostener que la gobernabilidad es una nueva faceta o una dimensión más de la propia subsidiariedad, y la proposición inversa, por muy sorprendente que resulte, también podría ser correcta.

Las dimensiones de la gobernabilidad en la Unión Europea: hacia una definición de la gobernabilidad europea en la era de R. PRODI

El enfoque comunitario europeo de la gobernabilidad ha sido dirigido por la Comisión Europea y, en particular por su presidente Romano PRODI, que,

después de tomar posesión en septiembre de 1999, se pronunció en este sentido ante el Parlamento Europeo en febrero de 2000. En octubre de 2000 la Comisión Europea definió un programa de trabajo con el fin de elaborar, en un plazo que termina en julio de 2001, el «Libro blanco sobre la gobernabilidad europea» [Com00d].

En todo caso, debe tenerse en cuenta que en la Comisión Europea de SANTER se había constituido en 1996 una Célula de Prospectiva que había trabajado en esta cuestión [Leb00, p. 7]. Los ámbitos de los que se había ocupado esta Célula de Prospectiva son muy variados y sus recomendaciones se refieren básicamente a la reforma administrativa de la Comisión europea, a la mejora de la gestión administrativa y financiera de las políticas y programas comunitarios y a las nuevas formas de representación, participación y consulta en la acción pública europea [Leb99, pp. 4-5].

El Documento de trabajo de la Comisión Europea recoge las anteriores iniciativas, que tenían una marcada dimensión técnica y académica, y con el fin de delimitar el «debate político» ofrece la siguiente definición de gobernabilidad:

“conjunto de reglas, procesos y comportamientos relativos a la calidad en el ejercicio de los poderes en el ámbito europeo, en particular, la responsabilidad, la visibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la efectividad” [Com00d, p. 4].

Y a continuación, de manera pedagógica, la Comisión Europea explica el concepto de gobernabilidad preguntándose si esta institución comunitaria actúa de forma democrática, si las acciones de la Comisión alcanzan sus objetivos, si son claras y, por último, qué se debe hacer para mejorar la situación. Debe advertirse que con gran cuidado en su Documento de trabajo la Comisión Europea se refiere a la aplicación de la gobernabilidad únicamente a su ámbito de actuación; sin embargo, se sobreentiende que el objeto y los resultados de la investigación serán aplicables a las demás instituciones comunitarias y al funcionamiento de toda la Unión Europea.

Así, y de manera significativa, a la hora de fijar el marco del debate la Comisión Europea explica las razones de la discusión sobre la gobernabilidad cifrándolas en tres retos de la Unión Europea que, a pesar de

ser independientes, en realidad tienen soluciones que están relacionadas entre sí: el desafío de la ampliación, el desafío institucional y el desafío democrático [Com00d, p. 5].

Por parte de las demás instituciones y órganos de la Unión Europea se está debatiendo en estos momentos el alcance de la gobernabilidad. De la proliferación de iniciativas y propuestas destaca, especialmente, el interés del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones.

El Parlamento Europeo en su Resolución sobre la participación de los ciudadanos y los interlocutores sociales en el sistema institucional de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 1996, reclama que se adopten nuevas iniciativas encaminadas a:

- “precisar la aplicación del principio de subsidiariedad en términos inteligibles para la opinión pública,
- someter a examen público las políticas de la Unión,
- fomentar la evaluación de éstas,
- fomentar el ejercicio general de los derechos de consulta” (considerando E, *DOCE* n° C 20, de 20 de enero de 1997, p. 31).

Por su parte, el Comité de las Regiones, del mismo modo que en relación con el principio de subsidiariedad, ha tratado de reconducir el debate de la gobernabilidad hacia la dimensión regional y local. Es precisamente en este ámbito del debate público donde debe enmarcarse el Proyecto de Dictamen del Comité de las Regiones sobre «Las nuevas formas de gobierno europeo» y la Declaración final de Lille.

El Proyecto de Dictamen del Comité de las Regiones, que se debatirá en el Pleno de diciembre de 2000, intenta contribuir al debate europeo sobre la gobernabilidad. Sin embargo, este no es un documento claro y preciso sino que, por el contrario, pretende abarcar cuestiones muy distintas como la subsidiariedad, los entes locales y regionales, los partidos políticos, la información y la cultura política, los nuevos procedimientos de decisión y algunos aspectos institucionales. De este modo se pone de manifiesto el carácter polisémico de la gobernabilidad y el uso múltiple que se puede hacer del término. La Declaración final de la Conferencia, organizada por el

Comité de las Regiones en Lille el pasado 9 de noviembre de 2000, «Nuevas formas de gobierno en Europa: hacia más democracia y proximidad», es un ejemplo más de las aportaciones que pretende hacer este órgano consultivo regional y local al debate público en la Unión Europea respecto a la gobernabilidad. En este caso, el Comité de las Regiones solicitó, y parece que la propuesta ha tenido eco, la convocatoria en Niza de una nueva Conferencia intergubernamental con el fin de discutir “un marco constitucional europeo y sobre el reparto de competencias entre las diferentes esferas de gobierno en Europa fundado en el principio de subsidiariedad” (Declaración de Lille, 16 de noviembre de 2000, *Europe* nº 7846, de 22 de noviembre de 2000, p. 16). Como se puede comprobar, la subsidiariedad y la gobernabilidad son en la práctica intercambiables.

En fin, de este debate sobre la gobernabilidad en Europa resultan dos conclusiones bien claras. Por una parte, no existe un concepto único de gobernabilidad, sino que con este término se pretende abrir un debate sobre el funcionamiento de la Unión Europea e incluso de las tareas que debe cumplir la Unión Europea. Y por otra parte no parece que este principio, a diferencia del de subsidiariedad, se termine consagrando en un texto normativo, sea de rango constitucional o de Derecho derivado.

En efecto, no parece indispensable la consagración expresa de un pretendido «principio de la gobernabilidad» en los Tratados comunitarios. En primer lugar, esta tarea sería realmente delicada en tanto que la gobernabilidad no es algo sustantivo sino que es meramente procedimental o instrumental. Además, la gobernabilidad deriva del poder conferido por el ordenamiento jurídico y ejercido de acuerdo con criterios específicos como el de subsidiariedad, transparencia, proximidad al ciudadano, etc., principios que ya fueron consagrados por los Tratados de Maastricht y de Amsterdam. Sólo hemos comprobado una formulación expresa de un principio que sin duda hunde sus raíces en la gobernabilidad: el principio de «buena gestión financiera» que ha sido proclamado por el artículo 274.1 del Tratado CE y que ha sido objeto de una primorosa elaboración por el Tribunal de Cuentas comunitario, con unas beneficiosas consecuencias para la adecuada gestión de las finanzas de la Unión Europea, encomendada tanto a la Comisión Europea como a las autoridades nacionales.

Los niveles de gobierno en la Unión Europea y los efectos de la gobernabilidad

El debate sobre la gobernabilidad gira en torno a los distintos niveles de gobierno y a la manera en que las instituciones y órganos —sean supranacionales, estatales, regionales o locales— ejercen sus poderes. En el contexto de la Unión Europea las disputas entre estos niveles de gobierno y las discusiones sobre la eficacia en el ejercicio de los poderes han sido especialmente frecuentes en la última década, a partir de la ratificación de Tratado de Maastricht. Es en este contexto donde se comprende el ilustrado llamamiento del Comité Económico y Social comunitario en virtud del cual:

“Las nuevas formas de organización política —y la Unión Europea, precisamente en la fase posterior a Amsterdam, es una de ellas— requieren nuevas ideas. En tiempos de cambio, de lo que se ha dado en llamar cambio de paradigmas, como ocurre actualmente, se necesitan ideas visionarias y voluntad común de llevarlas a cabo. Para Europa en particular, este período previo a una posible ampliación representa un inmenso reto: junto a la realización de grandes proyectos socioeconómicos, llevar a la práctica, a partir de un sistema de valores común, los compromisos adquiridos con la democracia, la legitimidad y una identidad europea común” [Ces99, apartado 13].

La Conferencia Intergubernamental (CIG) que concluyó con el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 se ocupó precisamente de un aspecto del reparto entre las instituciones comunitarias del poder transferido a la Unión Europea; sin embargo, se dejó pendiente de una nueva CIG en el año 2004 la agenda relativa a la clarificación del reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión Europea, así como la participación en el mismo de las Regiones.

Estas circunstancias aconsejan que hagamos un análisis separado del reparto vertical de poderes entre los distintos niveles de gobierno y que ha sido especialmente objeto de virulentos debates entre el nivel estatal y el nivel comunitario europeo, pero que también es objeto de lucha desde el nivel regional y, en menor medida, desde el local. Ya en segundo lugar, nos referiremos al debate en el mismo nivel de gobierno, que por razones obvias

limitaremos en este trabajo al funcionamiento de instituciones de la Unión Europea.

El reparto del poder en Europa: supranacionalidad, soberanía y autonomía en la Unión Europea.

El actual reparto de poder en Europa sólo se puede entender si se conoce la evolución del Estado liberal en los siglos XIX y XX. De hecho, algunas de las categorías políticas y jurídicas utilizadas se remontan a los momentos de formación de los Estados modernos en los siglos anteriores y cuya explicación se basaba en los conceptos de soberanía y de soberano elaborados por BODINO y HOBBS.

De acuerdo con estas categorías, la segunda mitad del siglo XX en Europa sigue presidida por el concepto fundamental de soberanía estatal y sólo a duras penas se abre paso una nueva realidad que responde a la necesidad de una integración supranacional. En este período, que coincide con el desarrollo del proceso de integración comunitaria, también perviven las viejas reivindicaciones de los poderes locales y regionales. En el caso de los poderes locales, la existencia de un régimen específico de mayor o menor autonomía no plantea mayores problemas al fundarse en una tradición fuertemente arraigada en toda Europa. En cambio, más reticencias suscita la autonomía regional, avivada por reivindicaciones históricas que, en algunos casos, puede amenazar la propia unidad del Estado.

La soberanía de los Estados miembros y su esencia

En estos momentos el reparto del poder en Europa se hace a partir de los distintos Estados. Es muy significativo que los poderes conferidos a las Comunidades Europeas y a la Unión Europea se presenten como poderes transferidos por los Estados miembros. Precisamente con motivo de la ratificación del Tratado de Maastricht varios Tribunales Constitucionales subrayaron los límites a la integración europea [Ord94].

En especial el Tribunal Constitucional alemán, en su sentencia de 12 de octubre de 1993, recordó que «Deutschland ist einer des Herren der Verträge», de manera que los Estados miembros, incluida en este caso Alemania, son

los «señores de los Tratados». No obstante, la decisión final del Tribunal alemán, aunque sumamente reticente con la importante transferencia de poderes soberanos que realizaba Alemania, consideró que el Tratado de la Unión Europea era compatible con la Ley fundamental de Bonn en la medida en que respetaba los límites constitucionales impuestos por el principio democrático y el respeto de los derechos humanos. Por lo demás en Alemania la transferencia de importantes competencias por parte de la Federación a la Unión Europea en virtud del Acta Única o de los Tratados de Maastricht y de Amsterdam justificó las exigencias de los *Länder* de una mayor implicación regional en la adopción de decisiones y en la ejecución del Derecho europeo.

En una Constitución tan abierta a la cooperación internacional y a la integración europea como la española de 1978, el artículo 93, sin embargo, exige que la atribución o cesión “del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución” a organismos supranacionales sean autorizadas por las Cortes Generales mediante una ley orgánica. No obstante, tal como subrayó el Tribunal constitucional español, interpretando esta disposición:

“en virtud del art. 93 las Cortes Generales pueden, en suma, ceder o atribuir el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, no disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar, sus determinaciones, pues ni el poder de revisión constitucional es una «competencia» cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión, ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su título X” (F.j. 4.8 de la Declaración de 1 de julio de 1992; *BOE* nº 177, *Suplemento*, de 24 de julio).

Por su parte, el Consejo Constitucional francés desde su Decisión 92/308 de 9 de abril de 1992, y apartándose de la jurisprudencia anterior en que distinguía entre «limitación y transferencia de soberanía», recurre al criterio de las «condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional» para determinar en qué medida las disposiciones del Tratado de la Unión Europea que se adoptaron en Maastricht o Amsterdam son conformes con la Constitución francesa. En estos casos la autorización para ratificar el Tratado de la Unión Europea requirió la previa reforma constitucional.

Además, la función de los Estados miembros en la Unión Europea no se limita a las referidas transferencias de parte de sus poderes soberanos sino

que las autoridades nacionales son un instrumento privilegiado para aplicar las obligaciones comunitarias a través de mecanismos que tienen una clara inspiración federal.

Examinando estos aspectos desde la perspectiva de la gobernabilidad, dos ejemplos nos pueden permitir comprender su alcance: uno se refiere a los propios Estados comunitarios y tiene que ver con el denominado problema de la «absorción administrativa y financiera de los Fondos europeos» y el otro se refiere a la adaptación institucional («institution building») de los Países de Europa central y oriental (PECO) que actualmente son candidatos a la integración en la Unión Europea.

El problema de la absorción, sea administrativa o financiera, se refiere a la capacidad de las autoridades nacionales para gestionar y cofinanciar los proyectos subvencionados con fondos comunitarios. En estos casos se produce una paradoja en tanto que la mayor cuantía de los fondos europeos está destinada a aquellos países y regiones más atrasados y cuyas autoridades son, por lo general, más débiles administrativamente y tienen menos recursos financieros. En consecuencia, la eficacia de la propia Unión Europea depende en gran medida de los aparatos estatales, de las autoridades nacionales.

El refuerzo de la capacidad institucional y administrativa de los países candidatos o «institution building» es considerado por la Comisión Europea en la *Agenda 2000* como “uno de los problemas esenciales de la preparación a la ampliación. Se trata de ayudar a estos países a crear unas instituciones y administraciones capaces de poner en marcha y aplicar con eficacia la normativa comunitaria” [Com97, p. A-3].

De modo que la gobernabilidad afecta no sólo a la transferencia y delimitación de poderes sino también, y muy especialmente, a la cooperación entre las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias en el cumplimiento de las obligaciones europeas. Por tanto, la solidez y la eficacia de los aparatos estatales, en el ejercicio de sus funciones (normativas, administrativas y judiciales) y en la participación de sus distintas esferas de poder (Estado central, Regiones, Entes locales, etc.) constituye un elemento fundamental del ejercicio del poder en la Unión Europea [Ord99].

La autonomía regional y local: ambiciones y límites

La autonomía regional y local es una nota común a prácticamente todos los países europeos. El Consejo de Europa adoptó en el 15 de octubre de 1985 la Carta Europea de la Autonomía Local y, en estos momentos, se está discutiendo la aprobación por parte del Comité de Ministros del Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Regional.

La Carta Europea de la Autonomía Local (tratado internacional del que es parte España, *BOE* nº 47, de 24 de febrero de 1989) define la autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (artículo 3.1). Asimismo, la Carta Europea recoge un principio que se ha identificado con el de subsidiariedad en virtud del cual:

“El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía” (artículo 4.3).

También el Consejo de Europa ha impulsado un proyecto de Carta Europea de la Autonomía Regional que fue adoptado por la Recomendación 34 (1997), de 5 de junio, del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, y que ha sido apoyado por la Asamblea Parlamentaria en su Recomendación 1349 (1997). No obstante, el Proyecto de esta Carta Europea está pendiente de ser adoptado como convenio internacional o, en su caso, desechado definitivamente por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. El núcleo fundamental de esta Carta Europea es el artículo 3.1 en virtud del cual se dispone que:

“por autonomía regional se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades territoriales más amplias en el seno de cada Estado miembro, dotadas de órganos elegidos, situadas entre el Estado y las colectividades locales y que disponen bien de prerrogativas de autoadministración bien de prerrogativas de carácter estatal, de adoptar, bajo su propia responsabilidad y en el interés de sus poblaciones, una parte

importante de los asuntos de interés público, especialmente con el fin de favorecer el desarrollo regional duradero”.

Asimismo, el Proyecto recoge una referencia explícita al principio de subsidiariedad tal como es interpretado en el Derecho interno y en el Derecho europeo (artículo 7.2) y considera aplicable la subsidiariedad en las relaciones de las Regiones con las colectividades locales. El resto del articulado de la Carta Europea pretende desarrollar este principio fundamental en una línea que procura mantener un mínimo común denominador de la descentralización en los 41 Estados que forman parte en estos momentos del Consejo de Europa y que podrán adoptar y ratificar este Proyecto de Convenio internacional.

En el ámbito comunitario se ha planteado la necesaria participación de las regiones o de los «entes infraestatales» en la integración europea. Al constituirse las Comunidades Europeas, en los años 50, los seis Estados fundadores, con la notable excepción de la República Federal de Alemania, mantenían un sistema constitucional centralista. Durante los años siguientes y, especialmente, con motivo de las adhesiones de los años 70 y al mismo tiempo que se extendía el movimiento descentralizador de carácter regional (Italia, Bélgica e incluso Francia), así como la adhesión en los 80 de los países mediterráneos, especialmente, España, han motivado una preocupación mayor en la Unión Europea por la participación de las regiones en la vida comunitaria [Arg91].

En el ámbito de la política regional comunitaria, desde la adopción de los sucesivos Reglamentos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975, en 1984 y, sobre todo, con la reforma de todos los Fondos estructurales en 1988, se ha consolidado un principio de actuación, denominado «partenariat» o «cooperación», que exige la «asociación» de todas las Administraciones en la elaboración y gestión de las intervenciones financieras con finalidad estructural [Fri99].

Este contexto ha propiciado la utilización de un principio como el de subsidiariedad de carácter polivalente en el sentido deseado por los partidarios de la participación de las regiones en la Comunidad Europea [Sie88, p. 36]. La Declaración sobre la subsidiariedad, suscrita por tres países federales, con el significativo silencio de España, a la hora de adoptar

el Tratado de Amsterdam, recuerda que “para los Gobiernos alemán, austríaco y belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional”.

En este caso las dimensiones regional y local representan un elemento esencial de cualquier enfoque que se haga en la Unión Europea desde el punto de vista de la gobernabilidad. Sin embargo, como ha ocurrido también con el principio de subsidiariedad con gran dificultad podrá discutirse en la Unión Europea sobre la gobernabilidad en relación con niveles de gobierno que están fuera de su competencia. No obstante, tampoco debe olvidarse que los niveles regional y local constituyen ámbitos especialmente propicios para generar propuestas y para realizar proyectos que se adopten en el nivel comunitario europeo.

Aunque la CIG 2000 ha aplazado la negociación relativa al reparto de poderes entre la Unión Europea, los Estados miembros y, en su caso, las Regiones, el debate que empezará ya a prepararse después de Niza va a resultar especialmente importante y difícil de resolver. Por una parte se trata de una cuestión típicamente constitucional, en particular la referida al reparto de poder entre instituciones comunitarias y autoridades estatales; sin embargo, va a resultar realmente difícil que los Estados miembros permitan en la CIG 2004 una “regulación constitucional europea” del reparto interno de competencias entre el Estado central y las Regiones, aunque se trate de regular únicamente la participación en la integración europea.

El ejercicio del poder en la Unión Europea: el equilibrio institucional y su control.

Como ejemplo de los problemas que plantea el ejercicio del poder en la Unión Europea procuraremos profundizar en el significado de un principio bien asentado en la práctica comunitaria como es el del equilibrio institucional. Es en relación con este principio donde sería aplicable la gobernabilidad. Después de determinar el significado y los efectos del equilibrio institucional examinamos los aspectos concretos que plantea la

governabilidad en cada una de las instituciones comunitarias que participan en el procedimiento de adopción de decisiones: Consejo, Parlamento y Comisión; así como los efectos de la gobernabilidad en los controles jurídico y financiero realizados por las otras dos instituciones: el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas.

El equilibrio institucional en la Unión Europea: Consejo, Parlamento y Comisión

El equilibrio institucional es un principio constitutivo de la Unión Europea que fue garantizado por el Tribunal de Justicia desde los primeros momentos de funcionamiento de las Comunidades Europeas. Su formulación se recoge en el actual artículo 7.1 del Tratado CE conforme al cual, después de enumerar las cinco instituciones comunitarias, “cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado”.

En el primer asunto en que se planteó la interpretación de esta disposición se discutía la posibilidad de delegar poderes de la Comisión en otros organismos con personalidad jurídica y con poderes propios. En las sentencias de 13 de junio de 1958, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SPA / Alta Autoridad de la CECA (9/56 y 10/56, Rec. 1958, vol. IV, pp. 44 y 81-82, respectivamente)* el Tribunal de Justicia consideró que, si bien cabe admitir algunos tipos de delegación, por esta vía no se pueda alterar el equilibrio de poderes característico de la estructura institucional de la Comunidad y que constituye una garantía fundamental para los particulares. Ya más recientemente, el Tribunal de Justicia ha insistido en que los Tratados constitutivos:

“han instituido, en efecto, un sistema de reparto de competencias entre las distintas Instituciones de la Comunidad, que atribuye a cada una un ámbito de actuación propio dentro de la estructura institucional de la Comunidad y en el marco de la ejecución de las funciones a ellas asignadas.

El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las Instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de los demás. Exige también que cualquier incumplimiento de esta regla, caso de que se produzca, pueda ser sancionado” (apartados 21 y 22 de la sentencia de 22 de mayo de 1990, *Parlamento / Consejo «Chernobil», (C-70/88, Rec. p. I-2041)*).

Los sucesivos Tratados modificativos, especialmente el Acta Única de 1986, el Tratado de Maastricht de 1992 y el Tratado de Amsterdam de 1997, han reformulado y redistribuido los poderes de las instituciones, alterando sustancialmente este equilibrio institucional. No obstante, lo que ha permanecido básicamente inalterado es el denominado «modelo institucional comunitario» que muy recientemente y en clave política defendía el Presidente PRODI en un resonante discurso ante el Parlamento Europeo.

El método comunitario, que se opone al «modelo intergubernamental», se apoya en el triángulo institucional del Consejo, el Parlamento y la Comisión. Este equilibrado sistema de poderes, cuyos éxitos han sido notables, exige el adecuado funcionamiento de cada una de las instituciones que están al servicio del interés común. El debilitamiento de cualquiera de las instituciones repercute en el conjunto. En cambio, como recuerda PRODI, el modelo intergubernamental, basado fundamentalmente en la cooperación directa entre los Gobiernos, es perturbador y conduce a dos situaciones indeseables, o bien convierte a la Comunidad en un bazar, incapaz de producir una puesta en común de las soberanías en pro del bien común, o bien decepcionará a los ciudadanos creando nuevas estructuras que estén exentas de cualquier forma de control democrático, resultando, en realidad, un gobierno de burócratas [Pro00].

Por tanto, las sucesivas modificaciones de los Tratados constitutivos han alterado sustancialmente el equilibrio institucional establecido por los primeros Tratados de París y de Roma; sin embargo, la verdadera prueba a la que se ha sometido el equilibrio institucional es el mecanismo de la cooperación reforzada que, aunque establecido como un procedimiento específico por el Tratado de Amsterdam, ya había sido adoptado previamente en importantes ámbitos comunitarios como el de la Unión Económica y Monetaria, la política social europea o el denominado «acervo de Schengen». Mientras que en el caso de la política social la integración diferenciada sólo se aplicó desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht hasta la vigencia del Tratado de Amsterdam, en los otros dos casos se han consagrado constitucionalmente en la Unión Europea dos cooperaciones reforzadas de las cuales la más importante es, sin duda, aquella que permite que doce de los quince Estados miembros adopten el euro como moneda única.

Desde luego que el método comunitario y el equilibrio institucional que lo preside deben entenderse de acuerdo con la evolución de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea. De hecho, el Tratado de Maastricht tuvo importantes efectos en este delicado sistema institucional tal como lo atestigua, por ejemplo, la creación sólo para un grupo de países de una Unión Económica y Monetaria, que tiene sus específicos órganos institucionales —el Banco Central Europeo— que goza de amplios poderes constitucionales y que, como se ha reiterado desde el Parlamento Europeo, no está sometido a un adecuado control democrático.

En consecuencia, ha observado HALL, refiriéndose a las sucesivas Comisiones de DELORS, SANTER y PRODI, que “en realidad, el equilibrio institucional está cambiando constantemente de acuerdo con el desarrollo de los acontecimientos, la presión de fuerzas externas (como la integración financiera internacional) y la fuerza o debilidad de las personalidades políticas” [Hal00, p. 17].

A continuación examinamos algunos de los efectos más relevantes en el sistema institucional de los últimos cambios constitucionales y de los desafíos de la Unión Europea con el fin de comprobar la adecuación entre las previsiones constitucionales y realidad política del sistema institucional europeo.

El Consejo ha sido hasta el momento la institución en la que radica el poder de decisión de la Unión Europea. Aunque en el pilar comunitario su poder no puede entenderse sin el derecho de iniciativa que mantiene la Comisión Europea y el poder de codecisión presupuestaria y legislativa que progresivamente ha ido asumiendo el Parlamento Europeo, el Consejo sigue siendo esencial en la adopción de decisiones; y de hecho en los pilares intergubernamentales mantiene el monopolio del poder.

No obstante este poder, ejercido por los representantes de los Gobiernos nacionales, también ha conseguido implicar a los distintos niveles de los Gobiernos nacionales en la adopción de decisiones no sólo en el Consejo propiamente dicho (Consejos de Ministros, COREPER y grupos de trabajo) sino también en el sistema de la «comitología» o comités de la más diversa naturaleza que participan en la ejecución normativa y administrativa de los actos del Consejo encomendada a la Comisión Europea. Aunque el sistema

ha sido criticado por muchas razones, no se ha alabado suficientemente que también por esta vía se implique muy de cerca a las Administraciones nacionales en la integración europea.

Los aires de renovación han llegado recientemente al Consejo. En el Consejo Europeo de Helsinki, de 10 y 11 de diciembre de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de los 15 asumieron un documento cuyo título ya es por sí mismo bien significativo: “Un Consejo eficaz para una Unión Ampliada, Directrices para la reforma y Recomendaciones operativas” (*Conclusiones de la Presidencia*, SN 300/99/ES, Anexo III, p. 11; *Bol. UE* 12-1999, pp. 18-25). La *CIG 2000*, que concluyó con el acuerdo de diciembre en Niza, realizó la reponderación del voto en el Consejo y generalizó la adopción de decisiones por mayoría cualificada, con vistas a la adhesión de los nuevos Países de Europa central y oriental.

La nueva figura, adoptada por el Tratado de Amsterdam, del Secretario General del Consejo que, al mismo tiempo, es Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, ha encontrado bastantes obstáculos y sobre todo fundadas reticencias por parte de la Comisión Europea. El abierto enfrentamiento institucional entre sus actuales titulares, el Secretario General Javier *Solana* y el Comisario Chris *Patten*, así lo evidencian. Por eso en el documento aprobado en Helsinki se recuerda que:

“el Consejo y la Comisión deberán garantizar la coherencia de las relaciones exteriores, la Presidencia, el Secretario General / Alto Representante y el miembro de la Comisión responsable de las relaciones exteriores cooperarán estrechamente con vistas a garantizar la continuidad y la coherencia generales de las acciones llevadas a cabo por la Unión en dicho ámbito” (apartado 4, *Bol. UE* 12-1999, p. 19).

En el caso de la cooperación reforzada los problemas institucionales se centran fundamentalmente en la composición y funciones del Consejo. Así lo ha puesto de manifiesto en el caso de la Unión Económica y Monetaria y la creación del denominado «Eurogrupo» o Consejo del euro en el que participan únicamente los representantes de los países que se han integrado en la Unión Económica y Monetaria. No obstante, el Consejo «ECOFIN» ha pretendido, bajo la presión de los países que no se integran en el euro (Reino Unido, Dinamarca y Suecia) mantener la información y la coordinación e

incluso el control sobre las decisiones adoptadas en relación con la moneda única europea.

La ampliación de la Unión Europea y la existencia de un grupo de países importantes que no se incorporen, por diversas razones, al euro, pondrá en evidencia las diferencias entre los distintos Consejos, bien sean los Consejos generales integrados por representantes de todos los Estados miembros, bien sean los Consejos específicos de cada una de las cooperaciones reforzadas que se lleven a cabo [Ord98].

El Parlamento Europeo es la institución comunitaria que ha pasado de no tener más poder que el de deliberar a asumir un importante poder de codecisión en materia presupuestaria desde mitad de los años 70 y a ser colegislador, junto con el Consejo, en ámbitos cada vez más importantes a partir del Tratado de Maastricht.

Sin embargo, el aumento de poderes es correlativo, al menos desde la opinión pública menos informada pero más numerosa, a un cierto desprestigio político, uno de cuyos síntomas más reconocidos es la escasa participación en las elecciones europeas.

Asimismo, la denodada batalla desarrollada desde 1979 por el Parlamento Europeo con el fin de colmar el «déficit democrático» no se ha visto correspondida con la asunción de una consiguiente responsabilidad política que, en muchas ocasiones, podría frenar iniciativas bastante inconsistentes y alejadas de la realidad

En relación con la gobernabilidad es ineludible referirse a la Comisión Europea considerada por unos «motor de la integración» y por otros acusada de «burocracia paralizante». En efecto, durante el medio siglo en que se ha desarrollado la integración europea prácticamente todos los debates institucionales en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea se han centrado en la Comisión Europea. De hecho el proceso de construcción europea está jalonado por enfrentamientos históricos entre los sucesivos presidentes de la Comisión Europea. En los años sesenta Walter HALLSTEIN y en los años ochenta Jacques DELORS fueron vivamente criticados por políticos de indudable carácter como el Presidente francés Charles DE GAULLE o la Primera Ministra británica Margaret THATCHER. El anterior Presidente de la Comisión

Europea, Jacques SANTER, dimitió en marzo de 1999 con el resto de colegio de comisarios después del efectivo acoso del Parlamento Europeo.

Al cabo de estas crisis se ha intentado recortar los poderes de la Comisión e incluso se ha propuesto su desaparición. Así, por ejemplo, el European Policy Forum, de inspiración británica, sugirió dividir la Comisión en tres nuevos órganos: una Comisión para el Mercado Único, un Departamento del Tesoro para Programas Financieros y una Comisión Comercial para gestionar la política comercial (*Europe* n° 6226, de 7 de mayo de 1994, p. 5). Sin embargo, el momento político más crítico de la Comisión Europea se produjo en 1999, y estuvo provocado no sólo por la dimisión de la Comisión de SANTER sino también por las transformaciones cuantitativas y cualitativas que se habían arrastrado desde la primera ampliación y que amenazaban con colapsar el funcionamiento de esta institución después de la cuarta ampliación y con vistas a la futura ampliación a los países de Europa central y oriental.

Los hechos parecen confirmar el análisis de WEILER que había caracterizado esta evolución como un desarrollo del «supranacionalismo normativo» y la consiguiente reducción del «supranacionalismo decisorio», explicando que las causas de este declive de la Comisión radican en la «renacionalización» a que ha sido sometida [Wei86, p. 362]. Aunque, otros autores también habían apuntado que “lo que algunos caracterizan como pérdida de influencia de la Comisión, no es tal, sino un reflejo de la inoperatividad del Consejo para adoptar nuevas decisiones” [Gon94, p. 100].

La primera reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Europea, el Informe de SPIERENBURG, de 24 de septiembre de 1979, se realizó después de la ampliación de las Comunidades Europeas al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Este Informe examina las estructuras, el funcionamiento y la política del personal de la Comisión y en el mismo se destaca la misión fundamental que desempeña la Comisión Europea y se subraya como una de sus características más importantes la instauración de una verdadera función pública europea; al mismo tiempo, se proponen medidas como la reducción del número y de la composición de las carteras de los Comisarios y presenta iniciativas para mejorar la actuación administrativa (*Boletín CE* 9/1979, p.15-23). Del mismo modo, el 30 de noviembre de 1979 se entregó al Consejo Europeo el «Informe sobre las instituciones Europeas» redactado por un

Comité de Expertos en cuyas Conclusiones se insiste en la necesidad de hacer más eficaz la actuación de la Comisión y se destaca la conveniencia de una acción solidaria del colegio de comisarios (*Boletín CE 11-1979*, p. 25-29).

No obstante, los dos momentos más críticos que recientemente ha vivido la institución comunitaria y que han puesto de manifiesto su debilidad han sido el caso de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) o «mal de las vacas locas» a partir de 1996 y la referida dimisión de la Comisión presidida por Jacques SANTER, a raíz del informe del Comité de Expertos Independientes de marzo de 1999 [Exp99a]. Asimismo, del Segundo informe del Comité de Expertos Independientes sobre la Comisión Europea de septiembre de 1999 [Exp99b] se dedujeron especiales consecuencias de la mala gestión financiera de la Comisión Europea.

Las reformas emprendidas por la Comisión de SANTER eran de gran alcance. En este sentido, la iniciativa denominada MAP 2000 es descrita por la propia Comisión Europea de la siguiente manera:

“Modernización de la Administración y de la política de personal en la perspectiva del año 2000. Iniciativa lanzada por la Comisión en abril de 1997, de acuerdo con un informe sobre la descentralización elaborado por la Inspección general de servicios. Se pretendía reforzar la descentralización transfiriendo la responsabilidad de la gestión administrativa a las Direcciones Generales, simplificar los procedimientos y racionalizar la utilización de recursos humanos. Esta iniciativa ha desembocado en 25 medidas cuya aplicación iba a llevarse a cabo en dos fases, debiendo comenzar la segunda en marzo de 1999; sin embargo, todo el proceso fue suspendido con motivo de la dimisión de la Comisión el 15 de marzo de 1999” [Com00c, anexo 3, p. 4].

En suma, los modelos de la Comisión Europea están basados en los distintos enfoques políticos que se adopten respecto de toda la integración europea (Que94b, pp. 7 a 22]. En este sentido, tal como ha planteado claramente DEWOST, debe responderse a la siguiente opción: “¿queremos preparar la transición hacia una Comunidad de inspiración «federal» en la que la Comisión prefiguraría al ejecutivo, y esto en la línea del pensamiento de los padres del Tratado de Roma, o, por el contrario, queremos hacer evolucionar el sistema

institucional en una dirección más «intergubernamental?» [Dew91, pp. 184 y 187].

En el caso de la actual Comisión Europea, ya sabemos la respuesta y la elección del método comunitario tradicional por parte de su presidente PRODI. Las otras opciones no dejan de ser tan pintorescas como minoritarias [Que94b, p. 5]. Es posible que también en el debate sobre la gobernabilidad se pretendan definir más delicadamente los perfiles de la nueva Comisión Europea.

La Comisión Europea, al establecer los cuatro objetivos estratégicos de su mandato (2000-2005) ha subrayado, en relación con el de promover nuevas formas europeas de gobierno (nótese que el traductor ha optado por utilizar el término «gobierno» para traducir al español «governance» o «gouvernance»), que:

“Se trata de dar más participación a los ciudadanos en los asuntos europeos; mejorar el funcionamiento y la transparencia de las instituciones, en particular reformando la Comisión y sirviendo así de ejemplo a las demás instituciones; adaptar las instituciones a las necesidades de la ampliación; crear nuevas formas de cooperación entre los distintos niveles de poder en Europa; y, por último, aportar una contribución europea activa y específica al desarrollo de un gobierno mundial” [Com00b, p. 3].

En definitiva, tal como ha apuntado HALL, “la Comisión gozará incluso de menos legitimidad popular de la que disfruta hoy —y que, en definitiva, la UE será en consecuencia más débil— a menos que la Comisión se vuelva más responsable democráticamente («democratically accountable») ante las personas a las que sirve” [Hal00, p. 3]. Este fue precisamente el sentido del Primer informe del Comité de Expertos Independientes, de marzo de 1999, que precipitó la dimisión de la Comisión Europea al señalar en su último pero contundente párrafo que:

“La responsabilidad de los comisarios, o de la Comisión en su conjunto, no puede ser una idea vaga, una noción irreal en la práctica. Debe acompañarse con un ejercicio permanente de la «responsabilización». Cada uno debe sentirse responsable («comptable») de lo que él gestiona. Mediante los estudios realizados por el Comité, muy a menudo se ha comprobado que el sentido de la responsabilidad se diluye en la cadena jerárquica. Resulta difícil encontrar a alguien que tenga el menor

sentimiento de ser responsable. Ahora bien, este sentimiento de responsabilidad es esencial. Debe encontrarse, en primer lugar, en los comisarios y en su Colegio. La tentación de vaciar la noción de responsabilidad de todo contenido efectivo es peligrosa. Esta noción constituye la manifestación última de la democracia” [Exp99a, apartado 9.4.25, p. 146].

La gobernabilidad y las diferencias de los controles jurisdiccional y financiero

El sistema institucional no estaría completo si no se hiciese referencia a las dos instituciones que se encargan del control: el control jurídico del Tribunal de Justicia y el control financiero externo del Tribunal de Cuentas. Las funciones de estas instituciones no han sido cuestionadas, al menos en el grado que se ha hecho respecto de la Comisión, el Consejo o incluso el Parlamento Europeo. Y, sin embargo, la integración europea no hubiese llegado al estadio de evolución actual sin la importantísima función desempeñada por el Tribunal de Justicia. Del mismo modo, los debates sobre eficacia y transparencia, especialmente de la Comisión Europea y de las Administraciones nacionales, no serían de tanto interés si no hubiese sido por la intervención del Tribunal de Cuentas.

El sistema judicial establecido por los Tratados comunitarios ha resultado hasta el momento un modelo de equilibrio y de cooperación. El artículo 220 del Tratado CE encomienda al Tribunal de Justicia la misión de “garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado”. Las competencias atribuidas al Tribunal de Justicia lo convierten en un tribunal cuya naturaleza es multiforme: en unos casos actúa como juez internacional (en el caso del recurso por incumplimiento de los Estados miembros); en otros como juez federal (cuando resuelve los conflictos de competencias entre las instituciones comunitarias a través de los recursos de anulación y de omisión y en los casos en que los jueces nacionales le plantean prejudicialmente cuestiones sobre la interpretación o la validez de las normas comunitarias); en fin, como juez administrativo el Tribunal de Justicia, apoyado por el Tribunal de Primera Instancia, vela por el respeto del Derecho en la actuación de las instituciones comunitarias, principalmente

de la Comisión y del Consejo (en la aplicación de las políticas comunitarias, en materia de funcionarios comunitarios, etc.).

Por lo que se refiere al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con el artículo 248.2 del Tratado CE le corresponde “examinar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizar una buena gestión financiera”. A diferencia del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas no realiza funciones jurisdiccionales propiamente dichas sino que su intervención se limita a la elaboración de Informes anuales o informes especiales. Asimismo, el objetivo de la intervención del Tribunal de Cuentas es garantizar la buena gestión financiera. En este sentido, el futuro Reglamento financiero pretende recoger en su artículo 25 una definición del principio de buena gestión financiera por referencia a “los principios de economía, eficiencia y eficacia” en la utilización de los créditos presupuestarios (Propuesta de Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, COM (2000) 461 final, de 17 de octubre de 2000).

La gobernabilidad resulta un concepto muy difícil de delimitar desde el punto de vista judicial. Y del mismo modo que en el caso de la subsidiariedad la invocación ante el Tribunal de Justicia de la gobernabilidad no parece que pueda tener especiales consecuencias. Sin embargo, el Tribunal de Justicia y las competencias que al mismo se asignen y el ejercicio que de las mismas lleve a cabo, contribuyen a una mejor gobernabilidad. En cambio, desde el punto de vista financiero, la traducción directa de la gobernabilidad se plasma en el principio de buena gestión financiera. De hecho, el creciente protagonismo del Tribunal de Cuentas en la política comunitaria e incluso en las políticas nacionales de determinados Estados miembros confirma las bondades y los benéficos efectos de este principio, manifestación clara de un principio más general de gobernabilidad.

Las propuestas y los efectos de la gobernabilidad en la Unión Europea

Una vez examinada la dimensión que presenta la gobernabilidad en la Unión Europea, conviene conocer algunas de las iniciativas llevadas a cabo en este

ámbito y es preciso calcular cuáles serán los efectos de la gobernabilidad en Europa.

Las iniciativas comunitarias europeas sobre la gobernabilidad: reformas administrativa y financiera

Aunque la Comisión Europea ya venía adoptando medidas que derivan del enfoque de la gobernabilidad, como es el caso de proyectos tan significativos como *SEM 2000* sobre la buena gestión financiera, *MAP 2000* para la reforma administrativa, la *Agenda 2000* en relación con los Fondos estructurales, etc. [Leb98, p. 3], ha sido la Comisión Europea de PRODI la que en estos momentos pretende culminar tales proyectos emprendidos mucho antes y cuyos ejes se refieren a la burocracia comunitaria y a sus finanzas [Leb99].

Para la reforma administrativa la actual Comisión Europea ha nombrado al comisario Neil KINNOCK, que en marzo de 2000 presentó el Libro blanco para la reforma administrativa [Com00a y Com00c]. Sin embargo, aunque es pronto para evaluar los cambios (reestructuración y red denominación de las Direcciones Generales, la reasignación de funcionarios, etc.) los efectos resultan por el momento mínimos. Es más, desde fuera de la Comisión Europea se aprecia una cierta parálisis en todos sus niveles administrativos.

En materia financiera, los tímidos avances de la iniciativa *SEM 2000* fueron radicalmente reforzados por el Segundo informe del Comité de Expertos Independientes [Exp99]. La Comisión europea ya ha presentado una propuesta de reforma del Reglamento financiero en la que se subraya que “está inextricablemente ligada a este proceso de reforma administrativa” (Propuesta de Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, COM (2000) 461 final, de 17 de octubre de 2000). Sin embargo, ya ha advertido el Tribunal de Cuentas de ciertos riesgos al cambiar el sistema de control interno y al pretender establecer sistemas financieros que no siempre son adecuados a la cultura política y administrativa de los distintos Estados comunitarios (Informe anual relativo al ejercicio 1999, de 12 de octubre de 2000, *DOCE* nº C 342, de 1 de diciembre de 2000, p. 6).

Los efectos de la aplicación de la gobernabilidad en la Unión Europea: legitimidad y eficacia

Dado que el debate de la gobernabilidad se aplica en todos los ámbitos de poder y en todos los niveles de gobierno, nacionales e internacionales, el debate que se realice en la Unión Europea será complementario de las actuaciones que se hagan en los demás ámbitos y niveles. No obstante, los efectos de la gobernabilidad en la Unión Europea podrían agruparse en torno a dos de sus vertientes más visibles, la legitimidad del poder y la eficacia en su ejercicio.

En la Unión Europea la **legitimidad** del poder siempre ha sido puesta en tela de juicio. Los flancos más vulnerables de la integración europea han sido la falta de un verdadero poder legislativo democráticamente elegido y la ausencia de una consagración constitucional expresa de los derechos fundamentales.

Constituye un lugar común en la política europea considerar que el Parlamento Europeo había nacido como una mera asamblea deliberante cuyos miembros no eran elegidos democráticamente y cuyas competencias no eran más que consultivas, poniendo de manifiesto el denominado «déficit democrático» de la integración europea. Sin embargo, la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo desde 1979 y la atribución de competencias de codecisión a partir del Tratado de Maastricht no han acallado las críticas sobre las deficiencias democráticas de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a la falta de una protección constitucional de los derechos fundamentales en la Unión Europea, si bien en un principio en las Comunidades Europeas no había una protección efectiva de los derechos fundamentales, desde mediados de los años 70 el Tribunal de Justicia, inspirándose en las Constituciones nacionales y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, se ha erigido en un guardián efectivo de los derechos fundamentales. Ahora bien, la proclamación, durante el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000, por parte del Parlamento, del Consejo y de la Comisión de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea ha producido una cierta insatisfacción. A pesar de un ejemplar proceso de

redacción de esta Carta a cargo de la «convención» convocada al efecto y de un texto bastante equilibrado y aceptable quedará la incertidumbre de sus efectos y su carácter de «fuente» al lado de las Constituciones nacionales y del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En suma, la crisis de legitimidad de la Unión Europea no es más que la crisis de legitimidad de los distintos poderes en las sociedades occidentales actuales. La asunción de mayores competencias por parte de un Parlamento Europeo, elegido democráticamente, y la proclamación de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea no han resuelto el problema. Por esa razón, la gobernabilidad en Europa es una tarea conjunta de las instituciones comunitarias y de las autoridades nacionales haciendo partícipe a toda la sociedad de la orientación y gestión de los asuntos públicos.

En términos similares se manifiesta la gobernabilidad en el ejercicio del poder en la Unión Europea en lo que a **eficacia** se refiere. Las instituciones comunitarias, principalmente la Comisión Europea, han sido el blanco de las iras de una opinión pública que con gran facilidad identifica lo peor de la burocracia con «Bruselas». Sin embargo, los males de la burocracia en la Unión Europea tienen su origen no sólo en la Administración europea, mal conocida y peor comprendida, sino que la «burocracia de Bruselas» está integrada por todos los niveles de Administración. Por lo que resulta más cierto que en la Unión Europea han coincidido lo mejor y lo peor de todas las Administraciones públicas nacionales.

En efecto, la «burocracia europea» no es más que la actuación coordinada y cooperativa de las distintas Administraciones nacionales que, en último término, son las encargadas de aplicar el Derecho y las políticas comunitarias europeas. En este sistema, la Comisión Europea actúa con escaso personal, con limitados poderes y prácticamente en todos los casos en cooperación con las demás Administraciones nacionales. Así pues, la ineficacia de las Administraciones es un mal que debe corregirse conjuntamente. Por esa razón la dimensión de la gobernabilidad en la Unión Europea exige una implicación de las instituciones comunitarias y de las autoridades nacionales para hacer más eficaz la aplicación de las políticas comunitarias.

Conclusión

Las variantes terminológicas de la gobernabilidad son indicativas también de la dificultad para establecer un concepto preciso de este término político cuyos efectos son, asimismo, difíciles de concretar. No obstante, lo que resulta claro es que la gobernabilidad hace referencia al reparto del poder público y a la mejora de su ejercicio.

La aplicación de este término en la Unión Europea nos plantea tres cuestiones básicas: la primera se refiere al significado preciso en el contexto europeo y a la conveniencia de una consagración expresa en los Tratados constitutivos; la segunda tiene que ver con el reparto del poder entre las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias, y entre las propias instituciones comunitarias; en fin, la tercera cuestión se refiere a las iniciativas que, fundadas en la gobernabilidad, procuran mejorar la actuación de las instituciones comunitarias.

El concepto de la gobernabilidad en la Unión Europea no es ni más ni menos que una manifestación del esfuerzo de todos los poderes, cualquiera que sea su ámbito (internacional, comunitario europeo, nacional, regional o local), por ser más eficaz y responder a los desafíos de las sociedades de nuestro tiempo. En este sentido, resulta un lugar común afirmar que las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias deben contar con mecanismos constitucionales e institucionales sólidos y bien asentados para hacer frente al vertiginoso cambio tecnológico y social. En la CIG 2000, el Consejo Europeo de Niza ha decidido postponer, para el año 2004, el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión Europea; y, en consecuencia, se aplaza también el problema de la participación regional desde el punto de vista comunitario europeo. Ahora bien, lo que parece contraproducente en la Unión Europea es seguir una dinámica de reforma tras reforma y de iniciativas constitucionales continuas que impiden madurar y concluir estadios de integración anteriores. Por eso, la gobernabilidad debe imprimir un sello de cordura y de racionalidad, en definitiva de sentido común político, para llevar a cabo un buen gobierno de los asuntos europeos, y de los asuntos públicos, en una realidad muy cambiante. Desde luego que para aplicar la gobernabilidad no es precisa una consagración constitucional

dado que su aplicación es consustancial con el ejercicio del poder público, en este caso de los poderes atribuidos a la Unión Europea.

La gobernabilidad es un instrumento adecuado para procurar un mejor y más eficaz reparto de los poderes entre las instituciones comunitarias, y las autoridades nacionales. Es precisamente en este aspecto donde la gobernabilidad tiene un irresistible parecido con la subsidiariedad y cumple funciones prácticamente idénticas o complementarias. Del mismo modo que la subsidiariedad cuando se pretende aplicar en las relaciones entre las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias, la gobernabilidad podría utilizarse como instrumento para erosionar los poderes conferidos a la Unión Europea. Este proceso de debilitamiento también podría aplicarse al ya inestable equilibrio institucional comunitario; de modo que, paradójicamente, el nuevo concepto de gobernabilidad puesto en circulación por el Presidente PRODI, podría volverse contra una Comisión Europea que el profesor italiano encontró en 1999 muy debilitada después de los serios ataques de determinadas opiniones públicas nacionales y, aunque por otras razones, a raíz de las querellas e investigaciones orquestadas por el Parlamento Europeo.

En suma, la aparición de la gobernabilidad en la política europea sería deseable que no constituyese un síntoma de crisis y de parálisis en la propia integración europea y en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, fundamentalmente de la Comisión Europea, sino que debería aprovecharse como un mecanismo que, como advierte la propia Comisión Europea, “se inscribe precisamente en la perspectiva de una profundización en la democracia europea” [Com00d, p. 4].

En todo caso, resulta más que evidente que el constante y vertiginoso cambio del marco constitucional de la Unión Europea no contribuye a una adecuada gobernabilidad del proceso de integración europea. Tan importante es tener tiempo suficiente para madurar las reformas como darse tiempo para llevarlas a cabo.

Referencias

- [Arb96] Arbós, X., Giner, S.: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2ª edición, 1996.
- [Beg91] Begg, I., Mayes, D.: *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*, Serie Política regional y transporte de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, nº 19, OPOCE, Luxemburgo, 1991.
- [Bra99] Bradley, Kieran St C.: “La transparence de l’Union européenne: une évidence ou un trompe l’oeil?”, *Cahiers de Droit européen* nº 3-4, 1999, pp. 283-362.
- [Büc99] Bücherl, W., Jansen, Th.: “Globalization and Social Governance in Europe and the United States”, Working Paper, Célula de Prospectiva de la Comisión Europea, Bruselas, 1999.
http://www.europa.eu.int/comm/cdp/gouvernance/index_en.htm.
- [Car91] Carro Martínez, A.: “La Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, *Revista de Administración Pública* nº 126, septiembre-diciembre 1991, pp. 217-252.
- [Ces99] Comité Económico y Social: “Dictamen, de 22 de septiembre de 1999, sobre el papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea”, *DOCE* nº C 329, de 17 de noviembre de 1999, p. 30.
- [Com91] Comisión Europea “Conferencias intergubernamentales: contribuciones de la Comisión”, *Bol. CE, Suplemento 2/91*, OPOCE, Luxemburgo, 1991.

- [Com97] Comisión Europea: *Agenda 2000. Vol. II El desafío de la ampliación*, COM (97) 2000 final, Bruselas, 15 de julio de 1997.
- [Com98] Comisión Europea: *Informes periódicos de la Comisión sobre los progresos realizados por cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión. Documento de síntesis*, COM (1998) 712 final, Bruselas, 17 de diciembre de 1998.
- [Com00a] Comisión Europea: *La reforma de la Comisión. Documento consultivo y Plan de acción*, vol I y II, COM (2000) 10 final, Bruselas, 18 de enero de 2000.
- [Com00b] Comisión Europea: *Comunicación sobre los objetivos estratégicos 2000-2005 y Programa de trabajo de la Comisión para 2000*, febrero de 2000, DOCE nº C 81, de 21 de marzo de 2000.
- [Com00c] Comisión Europea: *Reforma de la Comisión, Libro blanco*, Comunicación presentada por el Sr. KINNOCK de acuerdo con el Presidente y la Sra. SCHREYER, Bruselas, 1 de marzo de 2000.
- [Com00d] Comisión Europea: *Un livre blanc sur la gouvernance européenne*, «*Approfondir la démocratie dans l'Union européenne. Programme de travail*», SEC (2000) 1547 final, Bruselas, 11 de octubre de 2000.
- [Def96] Deferrari, D.: "Governance o las tribulaciones de un terminólogo", *Puntoycoma* nº 40, marzo-abril de 1996 <http://www.europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/numeros.html>.
- [Dew91] Dewost, J-L.: "La Commission ou comment s'en débarrasser?", en *L'Europe et le Droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, París, 1991, pp. 181-192.

- [Emi92] Emiliou, N.: "Subsidiarity: an effective barrier against «the enterprises of ambition»", *European Law Review* vol 17, nº 5, octubre de 1992, pp. 391-407.
- [Exp99a] Comité d'experts indépendants: *Premier Rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*, Bruselas, 15 de marzo de 1999.
- [Exp99b] Comité d'experts indépendants: *Second Rapport sur la réforme de la Commission. Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude*, Bruselas, 10 de septiembre de 1999.
- [Fri99] Friis, L., Murphy, A.: "The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries", *Journal of Common Market Studies* vol. 37, nº 2, junio de 1999, pp. 211-232.
- [Gon94] González Sánchez, E.: "La evolución institucional de la Unión Europea: del sistema cuadripartito previsto en los Tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de la realización de la unificación europea", *Revista de Instituciones Europeas* vol. 21, nº 1, enero-abril de 1994, pp. 85-113.
- [Hal00] Hall, B.: *European governance and the future of the Commission*, Centre for European Reform, Working paper, Londres, 2000.
- [Leb00] Lebessis, N., Paterson, J.: "Développer de nouveaux modes de gouvernance", Working Paper, Célula de Prospectiva de la Comisión Europea, Bruselas, 2000. http://www.europa.eu.int/comm/cdp/gouvernance/index_en.htm.
- [Leb98] Lebessis, N., Paterson, J.: "A Learning Organisation for a Learning Society: Proposals for «Designing

Tomorrow's Commission», Working paper, Célula de Prospectiva de la Comisión Europea, Bruselas, 1998.
http://www.europa.eu.int/comm/cdp/gouvernance/index_en.htm.

- [Leb99] Lebessis, N, Paterson, J.: “Accroître l’efficacité et la légitimité de la gouvernance de l’Union européenne: Un agenda de réformes pour la Commission”, Une synthèse de l’atelier de Genval (21-22 mai 1999) et une proposition d’un agenda de réformes pour la Commission, Cellule de prospective de la Commission Européenne, Working Paper, CdP (99) 750, Bruselas, 1999.
http://www.europa.eu.int/comm/cdp/gouvernance/index_en.htm.
- [Mat92] Mattera, A. (dir.): “Le principe de subsidiarité au service d’une Communauté à la dimension des problèmes de notre temps”, *Revue du Marché unique européen* n° 4/1992, pp. 189-230.
- [Ord94] Ordóñez Solís, D.: “Constituciones nacionales y Tratado de la Unión Europea”, *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea* n° 52-53, julio de 1994, pp. 16-25.
- [Ord98] Ordóñez Solís, D.: *Diferencias de integración y cooperación reforzada en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998.
- [Ord99] Ordóñez Solís, D.: “Los entes regionales y locales en la Unión Europea: la experiencia española”, *Actualidad Administrativa* n° 44, 1999, pp. 1237-1271.
- [Pad87] Padoa-Schioppa, T.: *Eficacia, estabilidad y equidad: una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

- [Pro00] Prodi, R.: *Discurso del Presidente de la Comisión Europea en la Sesión plenaria del Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 3 de octubre de 2000.
- [Que94a] Quermonne, J-L.: “Le spectre de la technocratie et le retour du politique”, *Pouvoirs* nº 69, 1994, pp. 7-22.
- [Que94b] Quermonne, J-L.: “Un gouvernement pour l'Europe: le rôle de la politique parmi technocratie et démocratie”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nº 10-106, 1994, pp. 5-18.
- [Roj91] Rojo, A.: *La regionalización del Estado en la Europa comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Pontevedra, 1991.
- [Sco98] Scott, J.: “Law, Legitimacy and EC Governance: Prospects for «Partnership»”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 36 nº 2, junio de 1998, pp. 175-194.
- [Sie88] Siedentopf, H., Ziller, J. (ed.): *L'Europe des Administrations?*, Volume I, Synthèses Comparatives, Institut Européen d'Administration Publique, Bruylant, Bruselas, 1988.
- [Sol00] Solá Gardell, A.: “La traducción de governance”, *Puntoycoma* nº 65, septiembre - octubre de 2000. <http://www.europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/numeros.html>.
- [Sut92] Sutherland, P. (coord.): *Le marché intérieur après 1992: répondre audéfi*, Informe presentado a la Comisión por el Grupo de Alto Nivel sobre el funcionamiento del mercado interior, Bruselas, 1992.
- [Wal93] Wallace, H.: “European Governance in Turbulent Times”, *Journal of Common Market Studies* vol. 31, nº 3, septiembre de 1993, pp. 293-303.

- [Wei86] Weiler, J.H.H.: "Supranationalism revisited. A retrospective: the European Communities after 30 years", *Noi si mura*, European University Institute, Florencia, 1986, pp. 362-370.
- [Wil90] Wilke, M., Wallace, H.: *Subsidiarity: approaches to power-sharing in the European Community*, The Royal Institute of International Affairs, Discussion Papers n° 27, Londres, 1990.
- [Wit91] de Witte, B.: "Community law and national constitutional values", *Legal Issues of European Integration*, 1991/2, pp. 1-22.