

GOBERNANZA EUROPEA

JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN

SUMARIO: I. CONCEPTO DE GOBERNANZA.– II. UNA NUEVA FORMA DE GESTIÓN PÚBLICA.– III. UNA GOBERNANZA ESPECÍFICA EUROPEA: 1. Objetivo estratégico. 2 Significado y concepto. 3. Principios. 4. Medios. 5. Principios operativos.– IV. CONCLUSIÓN.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La gobernanza es un nuevo método comunitario para acercar la toma de decisiones a los Estados miembros y a la sociedad europea por medio de la transparencia y la participación. Se busca mejorar la implicación en las políticas y gestión pública.

Palabras clave: Unión Europea; gobernanza; concepto; principios.

ABSTRACT: *Governance is a new method for community decision-making closer to the Member States and European society through transparency and participation. It seeks to improve the involvement in policy and governance.*

Key words: *European Union; governance; concept; principles.*

Una de las formas de la organización del Estado y la sociedad de nuestro tiempo se plasma en el término *gobernanza*, por medio del cual y del principio de la *buen administración* se trata de superar el sistema burocrático anterior. Se reconocen las nuevas relaciones de colaboración entre ambos y el protagonismo de la sociedad civil en la vida democrática, en un orden de gobierno formado por redes en las que intervienen los agentes públicos y privados (1).

Este concepto se sitúa dentro de la corriente neoinstitucionalista que integra las instituciones, la sociedad y la economía en las acciones de gobierno y en los procesos de decisión (2), variedad de las fórmulas de gobierno «flexible», «desreglado» o «abierto» (3). Supone la superación de la exclusividad de los poderes políticos respecto de los asuntos públicos, la incorporación de otros agentes que

(1) PRATS (2005a).

(2) MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1989) (1984: pp. 734-749). POWEL, W. y DI MAGGIO, P. (Es.) (1991).

(3) PETERS (1996).

participan en la formación y toma de decisiones y la interdependencia en la gestión por medio de los procesos de participación y control.

La Unión Europea ha elaborado una doctrina sobre el modo de gobernar y de gestionar por las instituciones comunes y los gobiernos miembros, creando una cultura de gobierno orientada a la mayor integración entre los distintos rangos del poder público, la sociedad y los ciudadanos.

I. CONCEPTO DE GOBERNANZA

El Diccionario de la Lengua define *gobernanza* como el «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» (4). Se ha dado un nuevo concepto a un antiguo término cuyo significado equivalía a *gobernación* como «acción o efecto de gobernar o gobernarse» (5). En estas definiciones podemos diferenciar entre una actual o compleja que la vincula a los objetivos y la participación, y otra simple, que la identifica con la mera gestión de gobierno.

Entre ambos significados media el informe de la Comisión Trilateral de mayo de 1975, sobre «Gobernabilidad de las Democracias», en el que la gobernanza se establecía sobre el modo de compaginar la democracia con la redistribución en los regímenes capitalistas occidentales a fin de establecer un nuevo orden de gestión social. La nueva definición amplió el modo de gobierno en sus fines y relaciones políticas, sociales y económicas, con referencia expresa a su articulación con la sociedad civil y el mercado (6). Se entiende por sociedad civil el conjunto de organizaciones y asociaciones de personas para fines socio-políticos, que no han sido creadas ni son dirigidas por los poderes públicos, ni tienen algún estatuto público, como las no gubernamentales, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las cooperativas, las Iglesias, las organizaciones populares, etcétera.

(4) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). El término procede del francés *gouvernance*, que según el *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, 1999, fue equivalente a *gobierno* en el siglo XIII, pasando a ser de *derecho* (1478) en el sentido de cambio de gobernante (1679). SOLÁ (2001: pp. 9-30): en una nota sobre la utilización del término español se vincula a la lengua antigua, haciéndolo proceder del francés *gouvernance*: OLIVEIRA BARATA (europa.eu.int/comm/gouvernance).

(5) Sobre la relación entre conceptos y términos: SKINNER (1985: p. 8).

(6) Como se expondrá la UE da al término gobernanza un significado directamente relacionado con su actividad de gobierno, referida a «las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia» (COMISIÓN: 2001: p. 8). LE GALES (1995): destaca que con la gobernanza en redes se plantea un nuevo tipo de relaciones entre el poder, el mercado y la sociedad, que reduce la primacía del Estado soberano, al reconsiderar las interrelaciones entre ellos y desdibujar sus límites.

La *Commission on Global Governance* creada en 1992 por iniciativa de WILLY BRANDT definió la gobernanza como «la suma de diferentes modos en que los individuos y las instituciones, públicos y privados, gestionan los asuntos comunes. Es un proceso continuo de cooperación y acomodación entre intereses diversos y conflictivos. Incluye a las instituciones oficiales y a las dotadas con poderes ejecutivos, así como los acuerdos informales sobre los que los pueblos y las instituciones se ponen de acuerdo o que prevén serán de su interés» (7). En 1995 el informe de las Naciones Unidas sobre la gobernanza la definió como «el conjunto de diferentes procesos y métodos a través de los cuales los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan los asuntos comunes».

El término no es jurídico y sirve para definir un conjunto de instrumentos gubernamentales al servicio de un estilo de gobierno en el que se confunden los límites entre lo público y lo privado, cuya esencia consiste en que los mecanismos de gobierno no recurren al poder sobre, sino a la colaboración con la sociedad (8). Como expone MORATA, este nuevo modo de gobierno tiene como denominador común de las distintas definiciones, «su conexión con el proceso mediante el cual las actuaciones y los recursos públicos y privados, en los distintos niveles, se coordinan adoptando direcciones y significados comunes» (9). Se ha definido la gobernanza como «el tipo de regulación típica del estado cooperativo, donde los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas de políticas públicas/privadas» (10).

Se ha vinculado la gobernanza a la complejidad y la fragmentación social en grupos organizados con los que hay que contar a la hora del diseño y la ejecución de las políticas públicas, en las que existen redes (*policy networks*). Estas constituyen un «conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes» (11).

Se ha entendido que «en esencia, la gobernanza se refiere a los modos y medios en que las diferentes preferencias de los ciudadanos se transforman en efectivas elecciones de políticas, a cómo la pluralidad de intereses sociales se transforma en acción unitaria y logra la conformidad de los actores sociales» (12).

(7) SMOUTS (1998: p. 88). HEWITT DE ALCÁNTARA (1998: pp. 109-118).

(8) STOKER (2000, p. 17).

(9) MORATA (2004, p. 28).

(10) MAYNTZ (2002: p. 21). BÖRZEL (1998).

(11) BÖRZEL (2002).

(12) KOHLER-KOCH, B. (1999: p. 14).

Se habla, también, de *buen gobierno* (13) para calificar un modo de ejercer el poder de modo eficaz, competente, íntegro, equitativo, transparente y responsable. Serían las cualidades exigidas por el Estado de Derecho en cuanto los poderes públicos han de servir con objetividad a los intereses generales, actuando de acuerdo al orden jurídico, con garantías, con control interno y externo, transparencia y sin corrupción (14). La buena gobernanza se ha entendido como la dotada de un gobierno legitimado por la democracia, responsable en la toma de decisiones de modo transparente y público, competente en la formulación de políticas y prestación de servicios, respetuoso con los derechos humanos y sometido al imperio de la ley.

La buena gobernanza se ha reconocido como derecho por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (15), que consagró en su artículo 41 el derecho ciudadano de elaboración jurisprudencial «a una buena administración» que, de modo general, proclama el derecho «a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable» (16).

Los elementos esenciales de la concepción que de la gobernanza tienen las distintas organizaciones internacionales son: el Estado de Derecho; la democracia representativa y participativa; la transparencia y la responsabilidad de los poderes públicos; un sistema de toma de decisiones descentralizado que fomente la participación en la gestión pública; una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos, controlados interna y externamente; la lucha contra la corrupción (17) y un marco económico favorable a la libertad de empresa y a la economía de mercado.

II. UNA NUEVA FORMA DE GESTIÓN PÚBLICA

CHEVALLIER considera a la gobernanza como una noción polisémica y se interroga si se trata de un «nuevo paradigma estatal», que supone la superación, la refundación o la adaptación del Estado. Constata las transformaciones del ejercicio del poder en las sociedades contemporáneas y cómo la lógica de la gobernanza afecta a todos los niveles y organizaciones sociales, cuestionando los fundamentos y modos de actuación del Estado y sustituyendo las técnicas clásicas de gobierno por las nuevas de la gobernanza. Concluye que se le ha considerado un «verdadero mito», que, «adornada de todas las virtudes, muestra una sociedad autorregulada, pacificada y consensual; noción polisémica,

(13) PAGDEN (1998: pp. 9-17).

(14) BRAIBANT (2002: pp. 213-221).

(15) RODRÍGUEZ (2001: pp. 37-56).

(16) Sobre los principios de la buena administración que enumera: CONSEJO DE EUROPA (2004).

(17) COMISIÓN (2003a).

cubre un conjunto de variados significados; dotada de fuerza activa, alimenta un proceso de reformas concretas. [...] El Estado está, además, situado en un contexto de interdependencia estructural, que le impone renovar con profundidad sus modos de acción y sus principios de organización» (18).

El Banco Mundial contribuyó decisivamente a configurar el contenido de la gobernanza en términos de gestión. En su informe sobre la crisis y el desarrollo sostenible en el África subsahariana de 1989, la definió como el «ejercicio del poder político en la gestión de los asuntos de una nación». En 1992, en el informe sobre Gobernanza y Desarrollo, como el «modo en que se ejerce el poder para la gestión de los recursos económicos y sociales de un país» (19). Distinguió tres vertientes de la gobernanza: la referida al proceso de gestión de los recursos, que es la que asume; la forma del régimen político, y la capacidad de los gobiernos de concebir, formular, ejecutar las políticas y gestionar sus funciones. Sus propuestas de gestión parten de que el Estado no debe buscar el óptimo social, aun cuando debe actuar en el mercado político vigilando el bienestar colectivo. Se propone la reducción de la deuda pública y de las actividades estatales como agente económico y redistribuidor (20), desde la concepción de Estado mínimo, de modo que la «gobernanza es claramente un producto ideológico que refleja la doctrina socio-política anglo-americana liberal/pluralista» (21).

El mismo organismo financiero internacional consideró que el Estado y el sector privado competían en las actividades económicas y que la reducción de aquel liberaría la capacidad del mercado para organizar la oferta y la demanda, de modo que el sector privado pudiera actuar libremente y decidir sobre la producción y la inversión sin cortapisas, lo que mejoraría la productividad, la rentabilidad del capital y la competitividad. Las reformas se deberían realizar desde la legitimidad política, que permitiera liberar a la sociedad civil, dar el poder a la población y hacerla participar en los programas de desarrollo y el espíritu de empresa. La participación es una condición imprescindible para la libre competencia, que es el concepto base de la doctrina liberal, y el medio imprescindible para conseguir el apoyo y la cooperación locales por una legitimación popular de quienes proponen los nuevos medios frente a quienes se resisten. Las reformas institucionales precisas para esta nueva acción político-económica se califican de medidas técnicas como *capacity building*.

(18) CHEVALLIER (2003: pp. 203-217).

(19) WORLD BANK (1992: p. 1).

(20) WORLD BANK POLICY AND RESEARCH BULLETIN (1997: p. 3): considera que las medidas de redistribución sólo son aceptables si aumentan la productividad de las personas poco cualificadas, lo que supone una valoración positiva de aquellas, muy distinta de la de quienes preconizan convertir al Estado en mero garante de la libertad de mercado. Expone como las desigualdades sociales perjudican el progreso económico, porque producen inestabilidad política que afecta a la inversión, reduce la capacidad de concertación de los grupos sociales, hace ineficaces las normas, desalienta el compromiso y perjudica a los incentivos.

(21) MOORE (1993: pp. 39-49).

La gobernanza alude a un nuevo modo de gobierno alternativo al jerárquico, de gestión pública y de acción administrativa en un orden neoliberal, en el que se reduce el protagonismo de los poderes públicos, se desdibujan los perfiles que diferencian lo público de lo privado, se reducen las relaciones de jerarquía en beneficio de las de cooperación, se promueven los procedimientos informales y se trata de integrar y comprometer a la sociedad en redes para la toma de decisiones y seguimiento y control de las acciones políticas (22), aunque pueden buscar «no sólo influir en el gobierno, sino también sustituirlo» (23). Las redes integran «agregados de diferentes clases de actores vinculados en la vida política, social o económica [...] reflejan cómo la sociedad, la cultura y la economía modernas son todas crecientemente productos de relaciones que implican mutualidad e interdependencia», y, en el ámbito político «un agregado de actores cada uno de los cuales tiene un interés [...] en un sector de la política y la capacidad para contribuir a determinar el éxito o el fracaso de la misma» (24).

En una exposición analítica del concepto de gobernanza se parte de los desafíos al orden estatal que se han producido en los ámbitos interno y externo, a partir de los que se establecen sus características (25):

a) Interno:

- Estructural: Crisis fiscal. *New Public Management*. Desmantelamiento del Estado social. Administraciones independientes. Descentralización.
- Procesal: Participación de la sociedad civil nacional: organizaciones no gubernamentales, asociaciones, voluntariado, colaboración público-privado

b) Externo:

- Estructural: Globalización. Integración europea. Europeización (26). Creación y reforzamiento de las instituciones inter y supraestatales: UE, OTAN, GATT, ONU, FMI, etcétera.

(22) MAYNTZ (2000: pp. 35-52): concluye afirmando que «el Estado moderno se ha hecho, en efecto, más *cooperativo*, las redes han proliferado y la integración europea es un fenómeno nuevo. Tales cambios reales y observables fueron desafíos para la teoría, la cual se ha ajustado a través de la extensión del paradigma original. Con la globalización, además, puede haber llegado el momento en el cual una extensión posterior del paradigma resultaría disfuncional y podríamos, entonces, estar en la espera de la llegada de un campo de estudio totalmente nuevo».

(23) STOKER (1998: p. 26).

(24) PETERSON (2004: p. 117).

(25) PIATTONI (2005: pp. 417-446).

(26) RADAELLI (2003: p. 30): describe la europeización como los «procesos de (a) construcción, (b) difusión y (c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de *policy*, estilos o formas de hacer las cosas, y de valores y normas compartidas que inicialmente se definen y consolidan en el proceso político de la UE para ser incorporados posteriormente en la lógica del discurso, las estructuras políticas y las políticas públicas internas (estatales y subestatales)».

- Procesal: Participación de la sociedad civil internacional: organizaciones no gubernamentales, asociaciones y movimientos transnacionales, gobierno infranacionales y de otros países.

En el concepto de gobernanza hay un contenido ideológico neoliberal que lo convierte en «esencialmente controvertible» con un uso axiológico en cuanto valor o evaluador de un modo de ejercicio del poder. El nuevo significado en el contenido del término nos acredita que tiene «no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también persuasiva y normativa» por cuanto el debate sobre ella «está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores» (27). Se trata de una nueva manifestación de un debate ideológico directamente relacionado con el neoliberalismo y el análisis económico del Derecho, que beben en las mismas fuentes.

La gobernanza también constituye un método «técnico», sin aparente carga ideológica, que trata de sustituir la llamada «reforma del Estado» por la expresión más inocua de «ordenación del sistema institucional», perfilando los espacios que permitan el progreso de la concepción neoliberal, reduciendo los costes de la gestión pública y evitando las tensiones del cambio directo. Sin embargo, «bajo un lenguaje administrativo formulado en términos de eficacia y de buena gestión, se halla una noción que es vehículo de una concepción particular del Estado, de su papel, de su deseable evolución, de las relaciones entre el Estado y el mercado, del ejercicio del poder y de un proyecto político preciso; en una palabra, de una noción eminentemente política» (28).

Para STOKER, el buen gobierno implica nuevos métodos y formas de gobernar por medio de las siguientes cinco propuestas:

- se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él;
- reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos;
- identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva;
- se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas;
- reconoce la capacidad de conseguir que se hagan las cosas, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear su autoridad y
- considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.

A cada una de ellas corresponde un dilema o cuestión crítica:

(27) SARTORI (1989: p. 27).

(28) CAMPBELL (2001: p. 119).

- se produce un divorcio entre la realidad compleja de la adopción de decisiones y los códigos normativos empleados para explicar y justificar el gobierno;
- la pérdida de nitidez de las responsabilidades puede llevar a evitar los reproches o a buscar chivos expiatorios;
- la dependencia de poder agrava el problema de las consecuencias no buscadas que recaen en el gobierno;
- la aparición de redes que se rigen a sí mismas plantea problemas de rendición de cuentas;
- aunque los gobiernos actúen de manera flexible para dirigir la acción colectiva pueden fracasar.

Al *buen gobierno* y al *metabuen gobierno* se le plantean dilemas específicos: cooperación frente a competencia; apertura frente a cierre; gobernabilidad frente a flexibilidad, y rendición de cuentas frente a eficiencia (29).

Por tanto, como recoge su concepto, la gobernanza puede considerarse como un conjunto de técnicas de gobierno diferenciadas:

A) Proceso:

La gobernanza constituye un proceso en el que las instituciones, los poderes públicos, los agentes y grupos sociales deciden, en ejercicio de una democracia participativa, que amplía el contenido de la representativa (30). Lo realizan «concurriendo, en proporción a los poderes disponibles en la decisión colectiva sobre el coste y la calidad de los bienes públicos, el individuo se encuentra en una situación más o menos próxima a la del mercado en competencia donde, dentro de los límites de sus recursos y con precios fijados fuera de su decisión, conserva el derecho de determinar libremente la cantidad de los diferentes bienes privados que consumirá» (31).

Las definiciones ponen de manifiesto que se trata de un proceso de transformación del modo de gobernar caracterizado por dos rasgos primordiales:

(29) STOKER (1998: pp. 19-30).

(30) En Europa el artículo I-46.1 del Tratado Constitucional de 29 de octubre de 2004 afirmó que el «funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa». Se realiza por medio de los partidos políticos europeos que «contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos» (arts. I-46.4; II-72.2). No se excluye sino que se invoca la democracia participativa (I-47), siendo la gobernanza uno de sus instrumentos, señalando como sujetos de la misma a la sociedad civil, a las asociaciones representativas y a las partes interesadas (art. I-47.1, 2 y 3). El Consejo de Lisboa de 23-24 de marzo de 2000 se pronunció sobre la democracia participativa europea que se entiende de modo descentralizado basado en la subsidiariedad en los niveles administrativos comunitarios, estatales, regionales y locales, «así como los interlocutores sociales y la sociedad civil pueden y deben estar activamente implicados, empleando para ello distintas formas de relacionarse». Sobre el valor de la democracia representativa: LEFORT (2004: p. 23).

(31) WOLFELSPERGER (1969: p. 27).

a) Superar la exclusividad de los poderes públicos en la gestión de los asuntos públicos dotados de potestades exorbitantes y de una capacidad coercitiva sobre la sociedad. Esta concepción se apoya en la crisis del Estado social y en el ejercicio exclusivo del poder como nueva aportación a la superación del modelo anterior y de las dificultades que se han derivado de una nueva realidad económica (32).

b) Reconocer la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir en los asuntos públicos e interdependencia entre los mismos, de modo que su asociación implique su participación y cooperación en la toma de decisiones, la gestión y las responsabilidades (33).

c) La gobernanza afecta a todo el conjunto del Estado en cuanto produce la interacción entre sus estructuras de poder, el sector privado productivo y la sociedad civil. El Estado crea el marco político, jurídico y económico en el que el sector privado produce empleos y rentas, mientras que la sociedad civil facilita la interacción política, económica y social con la participación en las diversas actividades. En este sentido la gobernanza ha sido entendida como una de «las nuevas formas interactivas de gobierno en las cuales los actores privados, las diferentes organizaciones públicas, los grupos o comunidades de ciudadanos, y otros tipos de actores, participan en la formulación de la acción política» (34).

d) Exige en todos los agentes públicos y privados intervinientes una responsabilidad mutua sobre los planes y acciones decididos y asumidos, con un compromiso en su cumplimiento y sostenimiento de las acciones que les corresponden, sobre todo lo cual se actúa de modo participado y coordinado en la decisión y en la implementación.

B) Coordinación horizontal (35):

El proceso exige la coordinación positiva entre las instituciones y la sociedad. Se explica el interés por la gobernanza «en la constatación de que ciertos sectores sociales objeto de las políticas públicas (*policy fields*) pueden resistir al gobierno político, y que la dinámica de las sociedades complejas da autonomía a los sectores y grupos susceptibles de poner su desarrollo y de preservar sus recursos por encima de la producción de servicios para otros, que puede hacer insuperable el problema de las externalidades negativas (36).

(32) MERRIEN (1998: pp. 61-71).

(33) HABERMAS (1973: pp. 16-61).

(34) MARCOU, G.-RANGEON, F.-THIEBAULT, J.-L. (1997: p. 140).

(35) Entre los medios de gobernanza se ha destacado la importancia de la coordinación, recogida en cuanto a las políticas económicas de los Estados miembros por los tratados de Maastricht, Ámsterdam y Lisboa. HÉRITIER (2004: pp. 185-206). LENOBLE (2004 : pp. 1-18).

(36) FISCHER y DORNBUSCH (1998: pp. 305-306): «Surge una externalidad siempre que la producción o el consumo tiene un efectos difusión que afectan a agentes que no son los consumidores o los productores que actúan en el mercado y actúan y esos efectos no se reflejan totalmente en los precios de mercado».

La autoorganización y la capacidad de coordinación horizontal de diferentes sectores los convierte en vitales como la imposición imperativa y la administración verticales» (37).

Para la efectividad de la coordinación horizontal se precisan, al menos, tres condiciones:

- La atribución de la coordinación y de la acción para que los respectivos responsables puedan dar cuenta, de modo que se permita el control del ejercicio del poder y los recursos públicos, el respeto a la legalidad y la revisión e imputación de las responsabilidades, ya que no se concentran en el vértice de la jerarquía, sino que se distribuyen entre todos los partícipes.
- La clara distribución y comprensión de los papeles y responsabilidades que corresponden al Estado y a la sociedad civil, que permita la interacción y la comunicación que haga real la coordinación.
- La función directiva estatal para apoyar la actividad de los colaboradores en la red, sin burocratizarla de modo que no se reproduzcan los fallos del sistema administrativo jerárquico.

En este sentido se considera que la gobernanza es «un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para atender fines propios discutidos y definidos colectivamente en medios fragmentados e inciertos» (38).

C) Otros medios:

La negociación, el consenso, la flexibilidad y los procedimientos informales son los nuevos medios de acción, junto con la introducción de las técnicas de gestión empresarial, de los contratos por objetivos y las Agencias o Administraciones Independientes (39). Estas intervienen por medio de la autorregulación en espacios sensibles a los derechos y libertades, la actividad económico-financiera, el control y la decisión sobre riesgos.

Es el espacio de la contractualización, la procedimentalización, la autorregulación y el Derecho reflexivo, propiciado por el modelo del Estado policéntrico, que se configura como una realidad plural compuesta por subsistemas y grupos normativos propios de un orden disperso. En lo territorial con la descentralización del poder, en lo sectorial con los ordenamientos derivados de la autonormación y en la planificación y gestión con la negociación y participación de la sociedad civil. Por tanto, el Derecho y la acción pública se basarán más en el acuerdo o negocio jurídico público/privado que en la imposición y las prerrogativas tradicionales del poder público.

(37) LECA (1996: p. 129).

(38) BAGNASCO-LE GALES (1997: p. 38).

(39) WRIGHT (1996).

D) Gobernanza local:

Respecto al ámbito local se ha definido la gobernanza como el «conjunto de reglas, estructura y procesos formales e informales que determinan el modo por el que los individuos y las organizaciones pueden influir en las decisiones (tomadas por terceros) que afectan a su bienestar a nivel local» (40).

La gobernanza local se apoya en los siguientes aspectos:

a) Centrar las cuestiones que por el ámbito no es fácil plantear en el nivel estatal: la transparencia, la honestidad, la imputabilidad, el compromiso ciudadano, los grados de confianza sociales, el respeto a los procesos democráticos y programar la igualdad de sexo, raza, religión, edad, discapacidad, etc.

b) Establecer un escenario que implique a muchos partícipes dentro de los límites de la organización.

c) Implicar a todos los interesados locales conforme a su percepción de la calidad con que se perciben en su nivel las cuestiones gubernativas (41).

III. UNA GOBERNANZA ESPECÍFICA EUROPEA

En la Unión Europea se ha configurado la gobernanza como un concepto clave de la acción de gobierno de sus instituciones y de las de los Estados miembros. Con ella se trata de superar el conflicto entre los dirigentes políticos y los ciudadanos a que se refiere el Libro Blanco cuando expone la paradoja entre la esperanza ciudadana de que se solucionen los problemas sociales y la cada vez menor confianza en las Instituciones y la política, que provoca el desentendimiento de todo ello. Para intentar superarla, se concibe como un objetivo estratégico, basado en un conjunto de principios para cuya operatividad se han de aplicar determinados medios (42).

La incorporación del principio se realiza por las redes de actores públicos y privados en la toma de decisiones, entendida como un medio que reduce la responsabilidad política de las instituciones públicas tradicionales consideradas alejadas de la ciudadanía (43).

1. Objetivo estratégico

Uno de los objetivos estratégicos fijados por el Parlamento Europeo en febrero de 2000 fue promover nuevas formas de gobernanza europea. El propósito lo expuso el Presidente de la Comisión Europea ROMANO PRODI el año

(40) BOVAIRD-LÖFFLER (2002: p. 18).

(41) BOVAIRD-LÖFFLER (2002: p. 21).

(42) STEPHANOU (2006: pp. 582-627). VIGNON (2001-2002).

(43) BLUMANN-DUBOIS (2005: p. 151).

2000 en la Cámara: «Creo que tenemos que dejar de pensar en términos de poderes jerarquizados, separados por el principio de subsidiariedad, y empezar a imaginar más bien la constitución de una red en la que los distintos niveles de gobernanza actúen conjuntamente en la elaboración, la proposición, la aplicación y el seguimiento de las políticas.[...] Es tiempo ya de darse cuenta de que Europa no está tan solo administrada por las instituciones europeas, sino también por las instituciones nacionales, regionales y locales y por la sociedad civil» (44). Un año después proponía «repensar nuestra forma de construir Europa» por medio de una gobernanza «basada en un análisis crítico fundamental del déficit democrático, plasmado en un informe sobre la situación de los principios de legitimación, parlamentarismo, publicidad, control y participación» (45).

De sus palabras, del comportamiento de la Comisión y del Libro Blanco se desprende que, por medio de la gobernanza, se pretendió utilizar los medios a su alcance para reformar los procesos legislativos y de gestión de la Unión, sin modificar los tratados. De este modo se introducían nuevas categorías que podían incorporarse al proceso constituyente europeo, como así ocurrió. La Comisión adquiriría un papel relevante en las fases ascendentes y descendentes de las políticas y legislación comunitarias, como institución directamente relacionada con los niveles estatales, infraestatales y sociales.

La declaración número 23 del Tratado de Niza formuló la preconvocatoria de la «Conferencia intergubernamental CIG'2004», para la preparación de un nuevo Tratado, siguiendo la trayectoria de las conferencias de Maastricht (1991), Ámsterdam (1997) y Niza (2000). Destacó el objetivo comunitario de lograr 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» (46). Supuso un reconocimiento explícito de la queja constante sobre el déficit democrático de las instituciones comunitarias, aún cuando no existía en los Estados miembros (47). Esta nueva política trataba de legitimarlas por medio de los métodos de la gobernanza.

(44) PRODI (2000).

(45) PRODI (2001).

(46) Recogió la Declaración anexa al Tratado de Maastricht sobre que «la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración» (17). A tal fin el Consejo y la Comisión aprobaron el 6 de diciembre de 1993 un código de conducta fijando los principios del régimen de acceso del público a los documentos de que dispongan (DO L-340, p. 41) y la decisión 93/731/CE de 20.12.1993 (DO L-340/43) para el acceso a los documentos del Consejo. El Reglamento 1049/2001 del Consejo y el Parlamento de 30-5-2001 sobre acceso a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión (DO L-145, p. 43).

(47) No es unánime la asunción del déficit democrático. LORD-MAGNETTE (2002) afirman la legitimación democrática internacional o directa derivada de los Estados miembros; parlamentaria por disponer de una institución representativa; tecnocrática por la encomienda de ejercicio de poderes a autoridades independientes; configuración jurídica por los tratados, la participación y la transparencia interna, y corporativa por derivarse de los acuerdos entre todos los actores afectados.

Los estudios se iniciaron con el «Programa de trabajo» titulado *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Profundizar en la democracia de la Unión Europea* (48). Se convirtió en la *Gobernanza Europea. Un libro blanco* de 2001, que estableció unas bases para el proceso de acomodación de los Tratados respecto a la configuración de la estructura interna y al funcionamiento de la Unión, refiriéndose a la necesidad de «cambiar el sistema de funcionamiento de la Unión en el marco de los Tratados vigentes», proponiendo la «manera en que las cosas podrían y deberían hacerse», actuando sobre las «normas, procesos y comportamientos» (49). Contiene alusiones al marco institucional como la reforma del Tratado por la próxima Conferencia Intergubernamental, invocando la «división de poderes entre el órgano legislativo y el ejecutivo» propia de la democracias nacionales que la integran.

El 15 de diciembre de 1991 la declaración de Laeken recogió partes sustantivas del *Libro blanco* y recomendó al Consejo introducir las «iniciativas adecuadas» para el proceso de reforma, modificando la agenda de Niza sobre los «retos y reformas en la Unión renovada» respecto a repartir competencias, simplificar los instrumentos (ordenamiento jurídico derivado), caminar hacia «una Constitución para los ciudadanos europeos» y convocar una Convención sobre el futuro de Europa. Proclamó un objetivo común de «más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea»: «La primera pregunta que hay que plantearse es cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales». De acuerdo con el citado texto planteó la necesidad de plasmar sus propuestas sobre la necesidad de «centrar la política y las instituciones» y la simplificación de los instrumentos normativos.

La resolución del Parlamento europeo de 9 de noviembre de 2001 sobre el Libro Blanco afirmó que la gobernanza europea se debía basar «en un análisis crítico fundamental del déficit democrático, plasmado en su informe sobre la situación de los principios de legitimación, parlamentarismo, publicidad, control y participación». Al servicio de estos principios legitimadores se establecen los medios para hacerlos efectivos en una nueva forma de gestión pública que se denomina gobernanza.

El Libro se organiza en los siguientes cuatro capítulos. El primero sobre la necesidad de reformar la gobernanza europea. El segundo sobre los principios de la buena gobernanza. El tercero recoge los cambios propuestos y el cuarto expone el proceso de la gobernanza en el futuro de Europa. En cada uno de ellos se recoge una exposición dogmática, recomendaciones y acciones, en general sin plazo predeterminado, salvo algunos supuestos aislados.

(48) COMISIÓN (2000: p. 20). BAR CENDÓN (2002). PAREJO ALFONSO (2004: pp. 27-56). RIVERO YSERN (2005: pp. 11-23).

(49) COMISIÓN (2002: p. 8).

2. Significado y concepto

El programa de trabajo realizó una descripción de los distintos significados del término:

- *Gobernanza global*: utilizada por las Naciones Unidas para señalar la necesidad de normas que sean objeto de un consenso y de una aplicación efectiva a escala planetaria, incluso en ausencia de gobierno mundial (50).
- *Buena gobernanza*: empleada en las políticas de desarrollo, destaca que la transparencia, responsabilidad (obligación de rendir cuentas) y eficacia son condiciones indispensables para el éxito de las políticas públicas.
- *Gobernanza multinivel*: implica una articulación entre distintos niveles geográficos de agentes públicos independientes en torno a objetivos de interés común.
- *Gobernanza de empresas*: tiene por objeto garantizar la responsabilidad del poder de gestión frente a todas las partes interesadas (51).

El resumen del programa recogió el concepto de gobernanza propio de las instituciones comunitarias:

«El término *gobernanza* designa las normas, procesos y comportamientos que condicionan la calidad del ejercicio de los poderes europeos: responsabilidad, visibilidad y eficacia. Este enfoque es particularmente apropiado para la profundización en el modelo democrático europeo en general y en el papel desempeñado por la Comisión en particular, ya que da cuenta de situaciones caracterizadas por la multiplicidad de los centros de decisión a varios niveles geográficos, públicos y privados en la Unión. Destaca también la importancia de la legitimidad vinculada a la aceptabilidad de las normas, a la participación de los ciudadanos y a la consideración de la diversidad cultural, lingüística y territorial» (52).

El *Libro Blanco* expone que «el concepto de *gobernanza* designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia» (53). Ha diseñado el proyecto

(50) COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995: pp. 308-329): estudia el valor del derecho internacional. ANDRÉANI (2001: pp. 549-569). MORATA (2005: <http://www.iigov.org/id/article>).

(51) COMISIÓN (2002a: p. 3).

(52) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001) 428 final (2002a: p. 20). GENTOT (1993, p. 155): «una institución legítima es una institución a la cual no se demanda en nombre de quien tiene sus poderes y a la cual no se pregunta: ¿por qué ella y no cualquier otra?». El comisario LAMY (2001) afirmó que «el concepto de gobernanza es afortunadamente lo bastante sólido como para cristalizar la reflexión y lo bastante flexible para facilitar la convergencia de los puntos de vista. Es un poco como el embrague de un coche: es indispensable pero tiene varias versiones».

(53) COMISIÓN (2002a: p. 8, nota 1).

de una gobernanza europea, basada en los elementos teóricos expuestos, aunque su propia configuración institucional, su peculiar ordenamiento jurídico y los procedimientos de toma de decisiones la han venido configurando, por lo que no supone una quiebra respecto a un modelo estatal clásico anterior de carácter jerárquico (54).

Con ese objetivo partió de los buenos resultados de estabilidad, paz y prosperidad logrados, con un alto nivel de vida, un mercado interior y un reforzamiento de la presencia europea en el mundo. Todos ellos conseguidos por medios democráticos, con base en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales y el Estado de Derecho, que son comunes a los Estados miembros (art. 6 TUE). A fin de seguir progresando en los objetivos comunes y de superar cualquier desencanto, se fijó el objetivo estratégico de reforma de la gobernanza europea entendida como «las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia» (55).

La Comisión entendió que por medio de la gobernanza, utilizando el método comunitario, se realizarían reformas que supondrían una «revolución tranquila en nuestras formas de actuación» para consolidar las instituciones, clarificar el reparto de competencias y mejorar la transparencia y la participación (56).

En una comunicación de la Comisión sobre gobernanza y desarrollo observó que, aunque no existía una definición de aceptación general, aludía «a la capacidad del Estado de servir a los ciudadanos. En la actualidad la noción de gobernanza se utiliza en general para denotar el nivel elemental de calidad y eficacia de cualquier poder administrativo». Sin embargo, esta definición, que pudiera ser útil para otros marcos políticos, está ampliamente superada con el contenido que a la misma le atribuye el Libro Blanco (57).

3. Principios

El *Libro Blanco* constituye un modelo del orden jurídico-institucional actual integrador de las nuevas concepciones y categorías: la gobernanza, las redes, la colaboración público-privado, la participación y la autorregulación (58). Rei-

(54) QUERMONNE (2002: pp. 393-402). BULMER (1994: pp. 351-380).

(55) COMISIÓN (2002a: p. 8, nota 1).

(56) COMISIÓN (2002b).

(57) COMISIÓN (2003b).

(58) La autorregulación la utiliza el acuerdo interinstitucional sobre mejorar la legislación (DOUE C-321/1, de 31.1.2003) como «la posibilidad para los operadores económicos, los agentes sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones de adoptar entre ellos y por ellos mismos líneas directrices comunes a nivel europeo, principalmente códigos de conducta o acuerdos sectoriales».

tera el significado del orden normativo y de la concepción piramidal clásica con referencia a la vigilancia y control comunitarios de su aplicación y otras continuas invocaciones del poder superior de la Comunidad sobre los Estados miembros, los ámbitos regionales y locales sobre los que actúa la gobernanza multinivel (59).

Dentro del capítulo III sobre los cambios propuestos destacan los objetivos claves para entender el propósito y para articular los medios. Son los relativos a una «mayor participación de todos los actores sociales» (3.1), establecer las «mejores políticas, mejores normativas y mejores resultado» (3.2), la contribución europea a la gobernanza mundial (3.3.) y la necesidad de «centrar las políticas y las Instituciones» comunitarias (3.4.).

Por medio del término gobernanza se designan las «normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente en lo relativo a la apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia». Especialmente «a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse», cuyo objetivo es «abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos niveles de integración y responsabilidad. De modo que el «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».

Los objetivos de la gobernanza se conseguirán utilizando el «método comunitario» (cap. IV) (60), que asegura la diversidad y la eficacia, el tratamiento equitativo de los Estados miembros, con el filtro del interés general en la Comisión, y de la representación democrática, europea y nacional, en el Consejo y el Parlamento como instancias legislativas (61). El Tribunal de Justicia Europeo garantiza el respeto del Estado de Derecho.

(59) MORATA (2002). ONGARO (2012). Sobre la actuación en el ámbito local: SÁNCHEZ BLANCO (2002: pp. 171-211).

(60) Conocido como «método funcional» fijado por los padres fundadores para progresar por puntos concretos, que se invoca para garantizar la diversidad, la eficacia, el tratamiento equitativo de los Estados, y es un «medio de arbitraje entre los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general a nivel de la Comisión, y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, a nivel del Consejo y el Parlamento Europeo, que son las dos instancias legislativas de la Unión». La cooperación entre la Comisión europea y el Consejo de ministros ha permitido alcanzar la síntesis entre los principios de gobierno supranacionales e intergubernamentales. Aun cuando se señala como el método por excelencia, también forman parte del mismo otros que invoca como propios de la gobernanza en cuanto a la participación como principio general, como son el «método abierto de coordinación» (MAC), la «asociaciones multinivel», la «corregulación» y los relativos a los nuevos modo de gestión pública contando con la sociedad civil. Sobre el MAC, cuyo análisis supera este trabajo: PÉREZ MENAYO (2003: pp. 51-64); QUADRA-SALCEDO (2004: pp. 151-176); SZYSCZAK (2006: pp. 486 y ss).

(61) VEDEL (1972): hizo referencia a la doble legitimidad democrática de las instituciones europeas porque «el origen de los gobiernos presentes en el Consejo y el de los miembros del Parlamento europeo hacen que las competencias comunitarias se sustenten efectivamente en un proceso de legitimación democrática nacional».

Aunque se ha venido considerando que el concepto y los métodos de la gobernanza responden a una concepción neoliberal-neoinstitucionalista, en el Libro Blanco se conserva el protagonismo de los poderes públicos democráticos, aportándoles medios para la mejor gestión por medio de la participación, la transparencia y el control de los mismos. Precisamente «el principio democrático y de Estado de Derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las Administraciones Públicas. Estas son actores en estructura de interdependencia, pero no un actor más. [...] La gobernanza no puede diluir, sino fortalecer y legitimar la autoridad democrática» (62).

En la comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 9 de febrero de 2000, sobre los objetivos estratégicos 2000-2005, expuso que por medio de la gobernanza se trataba de «dar más participación a los ciudadanos en los asuntos europeos, mejorar el funcionamiento y la transparencia de las instituciones, adaptarlas a las necesidades de la ampliación, crear distintos niveles de poder en Europa, y, por último, aportar una contribución europea activa y específica al desarrollo de un gobierno mundial». En una de las conclusiones de la comunicación de la Comisión sobre su Programa de Trabajo para el 2002 afirmó que «la gobernanza significa establecer mejores vínculos entre los ciudadanos y el proceso de toma de decisiones en Europa, y el desarrollo sostenible implica la conciliación de las necesidades económicas, sociales y medioambientales de las generaciones presentes y futuras» (63).

Los principios de la buena gobernanza, esenciales para que sea democrática, son los de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, que «no sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local». Detalla el significado y alcance de tales conceptos, muy útiles a la hora de entender los principios comunitarios y su aplicación al gobierno y al Derecho, con el fin de mejorar el proceso de toma de decisiones:

a) Apertura: Persigue la transparencia de las instituciones y la comunicación activa con todos los sujetos que contribuyen a crear la Unión: «trabajar de forma más abierta [...] desarrollar una comunicación más activa [...] utilizar un lenguaje accesible para el público en general [...] fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas».

b) Participación: Con el fin de implicar a todos los interesados en la elaboración y ejecución de las políticas comunes por medio de consultas de las instituciones comunitarias anteriores a la toma de una decisión: «amplia partici-

(62) PRATS (2005b: p. 171).

(63) COMISIÓN (2001).

pación de los ciudadanos en todas y cada una de las fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas [...] generar mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones [...] que más personas y organizaciones se involucren en el diseño y formulación de las políticas comunitarias, a través del principio participativo» (64).

c) Responsabilidad: Para asumir la responsabilidad de las instituciones y de los Estados miembros sobre sus decisiones es preciso clarificar su función: «clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo [...] explicar su acción y asumir la responsabilidad que le incumba [...] claridad y mayor responsabilización [...] en el desarrollo y aplicación de las políticas [...]».

d) Eficacia: Para poder evaluar los resultados e impactos a partir de unos objetivos claros preestablecidos, conforme a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, es preciso tomar las decisiones en el momento y escala adecuados: «medidas eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre las bases de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada [...] aplicación proporcionada y decisiones [...] al nivel más adecuado» (65).

e) Coherencia: Con respecto a la ampliación de los ámbitos competenciales, la diversidad derivada de la ampliación y los nuevos retos que superan los límites sectoriales en los que la Unión se había construido, exigen una actividad continua de cohesión, coherencia y seguimiento: «las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles» (66).

Tales principios potencian por sí mismos los de

a) Transparencia, que permite que la apertura y la participación sean reales y efectivos por el conocimiento de los propósitos, estudios, actividades, documentos, etcétera de los poderes públicos. En este sentido el artículo I-50.1 del Tratado de la Constitución dispuso que «a fin de promover una buena gobernanza, y de asegurar la participación de la sociedad civil, las instituciones, los

(64) A tal fin se han realizado estudios y Comunicaciones de la Comisión: *La elaboración interactiva de las políticas* (COM (2001), 3.4.2001, 1014 final), *Documento de consulta: Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas* (COM (2002), 5.6.2002, 277 final) y *Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea*, (COM (2003) 19.12.2003, 811 final). GADBIN (1995: p. 1303): se planteó si la organización comunitaria debiera realizarse «en función de los modelos clásicos de organización de los poderes, o si prefigura nuevos modelos fundados en la articulación e interpenetración de múltiples redes, susceptibles de abrirse a la integración en el mundo de la economía y de la sociedad civil».

(65) Sobre la eficacia en la gestión pública: «Évaluer la qualité de la gouvernance», número monográfico de la *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 3, 2003.

(66) COMISIÓN (2002: pp. 11 y 37).

órganos y los organismos de la Unión aplicarán del modo más amplio posible el principio de apertura» (67).

b) Proporcionalidad y subsidiariedad, de tal modo que «desde la concepción de las políticas hasta su aplicación efectiva, la elección del nivel en el que ha de actuarse [...] y la selección de los instrumentos utilizados deben estar en proporción con los objetivos perseguidos. [...] antes de lanzar una iniciativa es esencial comprobar sistemáticamente: a) si la actuación pública es realmente necesaria; b) si el nivel europeo es el más apropiado para dicha actuación; y c) si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos».

4. Medios

El *Libro Blanco* propuso los siguientes cambios necesarios para hacer posible la gobernanza:

a) Una mayor participación de todos los actores sociales: a fin de hacer más transparente el sistema de funcionamiento, llegar hasta el ciudadano por la democracia regional y local, implicar a la sociedad civil (68), una consulta más eficaz y transparente en la elaboración de las políticas y establecer vínculos con las redes.

b) Mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados: dando confianza a las opiniones de los expertos, combinando los instrumentos para una mejor y más rápida normativa, simplificando el Derecho comunitario, con una mejor aplicación de las normas por medio de agencias reguladoras y a escala nacional (69). De este modo se destaca el relevante papel del Derecho en la construcción europea como medio para superar la soberanía de los Estados

(67) Sobre la introducción del principio de gobernanza en la Constitución europea: SAURON (2005: pp. 411-436).

(68) COMISIÓN (2002: p. 16): destaca el papel de expresión, participación y movilización que corresponde a las Organizaciones No Gubernamentales y a las organizaciones sindicales y patronales. En la nota 9, invoca el alcance de la «sociedad civil» conforme al Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», DO C 329, 17.11.199, p. 30. Hace referencia expresa a la participación del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. WOLTON (1993: p. 231): alude a la despolitización de los ciudadanos de la sociedad individualista de masas: «el ciudadano es hoy un gigante en materia de información y de consumo, y un enano en acción. Puede saberlo todo, o consumirlo todo, pero no puede actuar sobre una realidad, demasiado complicada, demasiado organizada». Propone la creación de estructuras intermedias «en las que el ciudadano pueda insertarse y participar en la realidad de su entorno».

(69) La comunicación de la Comisión de 6 de junio de 2002, sobre la gobernanza y la mejora legislativa formuló un plan para «simplificar y mejorar el marco regulador» con el fin de reajustar y mejorar la calidad de ejecución, proponiendo: aclarar las responsabilidades ejecutivas; definir el marco de las agencias europeas; tomar en consideración los contextos regionales, urbanos y locales; adoptar un enfoque del control de la aplicación del Derecho (COM (2002) 275 final) no publicada. LOUIS (2005: pp. 591-601). PARDO LEAL (2001: pp. 8-10).

miembros, para converger las políticas y para integrar a los ciudadanos en el espacio jurídico común.

Para mejorar la normativa [legislar mejor-*better regulation* (70)] se propusieron, entre otras, las siguientes medidas:

- analizar la conveniencia de actuar o no a nivel comunitario;
- elegir la vía normativa más adecuada optando por uno u otro instrumento regulador, por el más adecuado entre las directivas-marco y los reglamentos, ponderando la utilidad de cada uno de ellos;
- fomento de la corregulación, con la participación de los agentes sociales y la aportación de objetivos y medios al legislador;
- utilización del «método abierto de cooperación» (MAC) para facilitarla, con el fin de intercambiar conocimientos sobre buenas prácticas;
- evaluar sistemáticamente la legislación y las restantes actuaciones;
- agilizar el proceso legislativo y el contenido de las normas, sin necesidad de llegar a la unanimidad, aunque el Parlamento y el Consejo han de buscarla.

Más concretamente, la mejora normativa pasa por la utilización del tipo de instrumento jurídico más adecuado, para lo cual propuso (71):

- Utilizar los Reglamentos cuando sea necesaria una «aplicación uniforme y de seguridad jurídica en el conjunto de la Unión [...] puede revestir una especial importancia para la realización del mercado interior y tiene la ventaja de evitar los retrasos vinculados a la transposición de las directivas en las legislaciones nacionales».
- Usar con mayor frecuencia las «directivas marco» por su menor complejidad y mayor flexibilidad, aunque «convendría recurrir en mayor medida a la legislación primaria, limitada a elementos esenciales (derechos y obligaciones fundamentales y condiciones de aplicación), dejando al Ejecutivo la tarea de velar por los detalles técnicos mediante la aplicación de normas derivadas».
- En determinadas condiciones elaborar medidas en el marco de la corregulación que combina las legislativas y las reglamentarias vinculantes

(70) Con la aportación de la presidencia británica se identificó legislar mejor-*better regulation* con regular menos-*less regulation*.

(71) Sobre las propuestas del Comité LAMFALUSSY que recomendó en 2011 el establecimiento de la regulación comunitaria sobre cuatro niveles para hacerla más eficaz y transparente, lo que aceptó el Consejo Europeo de Estocolmo de 23-24 de marzo de 2011. En el primer nivel situó las directivas-cuadro dictadas por el Parlamento y el Consejo; en el segundo las normas más detalladas de la Comisión consultando los comités; el tercer nivel sería el propio de las autoridades nacionales; en el cuarto nivel la Comisión asegura la adopción de las medidas adoptadas por los Estados miembros.

con las adoptadas por los agentes interesados sobre la base de su experiencia (72).

- Simplificación del Derecho comunitario por la «codificación de los textos legales, supresión de las disposiciones redundantes u obsoletas y recurso a disposiciones de ejecución para las obligaciones no esenciales» (73). Esta tendencia debe alcanzar a los Estados miembros, porque «una de las principales fuentes de preocupación es la tendencia [...] en su aplicación de las directivas comunitarias, a añadir procedimientos costosos o a complicar ulteriormente la legislación».
- Recordó que «la Unión se basa en el Estado de Derecho» y que «el Derecho comunitario forma parte del ordenamiento jurídico nacional y como tal debe aplicarse», aun cuando «los juristas y tribunales nacionales necesitan adquirir una mayor familiarización con el Derecho comunitario y asumir la responsabilidad de garantizar la protección coherente de los derechos conferidos por el Tratado y la legislación europea».

c) Gobernanza mundial: los cambios a escala internacional han de propugnarse desde la reforma de la gobernanza interna a fin de que «los objetivos de paz, crecimiento, empleo y justicia social perseguidos por la Unión también deban promoverse en el exterior [...] esto responde a las expectativas de los ciudadanos de una Unión capaz de mostrar su fuerza en la escena mundial (74). El éxito de la acción internacional de la Unión refuerza la identidad europea y la importancia de sus valores comunes». A tal fin se propuso practicar una mayor apertura ante los agentes de otras partes del mundo, evaluar la incidencia externa de sus políticas, reforzar su voz en las negociaciones multilaterales, fomentar el asociacionismo y la cooperación.

d) Centrar las Instituciones: para lograr una mejor definición de las políticas y los objetivos sectoriales conforme a las previsiones de las agendas de Tampere (1999) sobre libertad, seguridad y justicia, Lisboa (2000) sobre reforma económica y cohesión social, o Gotemburgo (2001) sobre desarrollo sostenible. Con

(72) COMISIÓN (2002: p. 23). La corregulación como modo de armonización está recogida por el artículo 95 TCE, antiguo artículo 100 A, con base en la resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985 sobre armonización técnica, cuyo anexo II fijó sus principios.

(73) Por acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994 se estableció el método de trabajo para la codificación oficial de los textos legislativos (DO C 102 de 4.4.1996, pp. 2-3). La Comisión aprobó el 21 de noviembre de 2001 un programa específico de codificación (COM (2001) 645 final). Para la refundición se adoptó el acuerdo interinstitucional (DO C 77 de 28.3.2002). Se trabaja en un programa de simplificación del acervo comunitario a partir de la iniciativa SLIM (*Simpler Legislation for the Internal Market*). Sobre la codificación: *Revue Française d'Administration Publique*, Faut-il codifier le Droit. Expériences comparées, 82, 1997.

(74) El artículo III-292.2 del Tratado de la Constitución firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 aludió a establecer políticas para asegurar un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales y de «promover un sistema internacional basado en la cooperación multilateral reforzada y en una buena gobernanza mundial».

esa finalidad se revitalizaría el método comunitario, centrándose cada Institución en sus tareas esenciales: «la Comisión, en iniciar y ejecutar las decisiones; el Consejo y el Parlamento, en adoptar la legislación y los presupuestos; el Consejo Europeo, en fijar las orientaciones políticas, y el Parlamento Europeo en controlar la ejecución del presupuesto y de las políticas de la Unión» (75).

e) Consideró que «la Unión ha pasado de un método diplomático a un método democrático, con políticas que inciden profundamente en las sociedades nacionales y en la vida cotidiana. El Consejo tiene que reforzar su capacidad de coordinar todos los aspectos de la política europea tanto en su propio marco como en el de los Estados miembros. Esto permitirá al Consejo Europeo centrar sus actividades en la definición de objetivos estratégicos y en una supervisión más eficaz de la forma en que la Unión los alcanza» (76).

f) En relación con la responsabilidad de la Comisión y su función ejecutiva se propuso que la legislación defina las condiciones y límites, así como un «mecanismo jurídico simple [que] permitiera al Consejo y al Parlamento Europeo, en calidad de poder legislativo, ejercer el seguimiento y el control de la actuación de la Comisión en relación con los principios y orientaciones políticas adoptados en la legislación» (77).

Con base en los objetivos señalados -desarrollados conforme a los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia- se pretende establecer una gobernanza de gran alcance, como es el «integrar a los pueblos de Europa, respetando plenamente las distintas identidades nacionales». Los citados principios «no sólo deberían servir de referencia a la Unión para organizar su propio funcionamiento y para emprender las reformas en el marco del actual Tratado, sino que deberían sentar las bases para el debate sobre el futuro de Europa» (78):

a) La voluntad política permitirá que el proceso de integración se desarrolle desde las propuestas del *Libro Blanco* a fin de

- Estructurar la relación de la Unión Europea con la sociedad civil: «Un código de conducta relativo al proceso de consulta identificará las respectivas responsabilidades y redundará en una mayor responsabilidad

(75) LUTTON (1985: p. 26): aludió a cómo el sistema institucional comunitario bascula entre la integración y la cooperación y cómo este sistema es «perfectamente conforme al papel histórico de la noción de separación de poderes. En los comienzos del parlamentarismo liberal, sirvió para institucionalizar y regir el emparejamiento entre dos legitimidades concurrentes: la siempre viva legitimidad monárquica tradicional y la naciente legitimidad representativa. Como en la Comunidad, cada opción, representada por uno o varios órganos, estaba investida de una de las funciones jurídicas del Estado». CALONGE (2004: <http://www.ortegaygasset.edu/fog>).

(76) COMISIÓN (2002: p. 34).

(77) COMISIÓN (2002: p. 36).

(78) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001) 428 final (2002: pp. 37-40).

de todos los interlocutores. Promoverá asimismo el diálogo, y contribuirá a la apertura de la sociedad civil organizada».

- Hacer un mayor uso de las capacidades y experiencia práctica de los agentes regionales y locales: «Esta tarea incumbe en primer lugar a las autoridades nacionales en el marco de sus disposiciones constitucionales y administrativas. La Unión debería asimismo hacer un mayor uso del potencial de flexibilidad existente para mejorar la aplicación de las políticas europeas sobre el terreno.
- Reforzar la confianza pública en la utilización del conocimiento de los expertos por parte de los responsables políticos: «El sistema de expertos multidisciplinario de la Unión Europea estará sujeto a un mayor grado de examen y debate públicos. Esto es necesario si se quiere dar respuesta a los retos, riesgos y problemas éticos planteados por la ciencia y la tecnología».
- Sentar las bases de una más clara definición de los objetivos políticos de la UE y mejorar la eficacia de sus políticas: «combinando la legislación formal con soluciones no legislativas y autorreguladoras con vistas a alcanzar más adecuadamente dichos objetivos».
- Establecer las condiciones de creación de las agencias reguladoras europeas para «reforzar la eficacia y visibilidad de la legislación comunitaria ante las empresas y el público en general, acercando las decisiones a los sectores afectados en algunos de los ámbitos más complejos y técnicos».
- Centrar los papeles y responsabilidad de cada Institución que «debería contribuir a que los ciudadanos puedan exigir responsabilidades a sus responsables y organismos políticos por las decisiones adoptadas en el ámbito de la Unión».

b) El proceso reconducirá las Instituciones de la Unión para permitir:

- Por parte de la Comisión una utilización más segura y selectiva de su derecho de iniciativa:
- La instauración de una legislación comunitaria reducida a sus principios esenciales y de un marco que regule su aplicación.
- Una participación más efectiva de los agentes nacionales en la elaboración, aplicación y control de las normas y programas comunitarios.

c) Se consideró necesaria una renovación del método comunitario para garantizar que la Comisión proponga y ejecute las políticas, el Consejo y el Parlamento Europeo adopten las decisiones, y los agentes nacionales y regionales participen en el proceso político de la UE. El método ha demostrado su utilidad pero debe actualizarse.

d) Se formularon las líneas esenciales de la futura organización política de la UE, por medio de la división de poderes entre el órgano legislativo y el ejecutivo, y el establecimiento de principios claros que definan el reparto de las competencias entre la Unión y los Estados miembros.

Las propuestas sobre la gobernanza europea nos confirman las tendencias observadas sobre el proceso de institucionalización europea, el significado del Derecho y el papel de los poderes públicos. Se insiste en la consolidación de las actuales instituciones y en perfilar su significado desde la división de poderes. Se reitera el valor del orden jurídico comunitario y la configuración de un sistema de Estado de Derecho. Todo esto articula los fundamentos del Derecho administrativo comunitario, así como su afección a los ordenamientos jurídicos nacionales (79). Nos hallamos en camino de una profundización del modelo de ordenamiento supranacional que forma parte del proceso de globalización jurídica en un ámbito regional europeo.

El Comité de las Regiones en su sesión de 13 y 14 de marzo de 2002 aprobó un dictamen en el que propuso una mejora en el *Libro Blanco* desde la aproximación a los ciudadanos a partir de los entes territoriales con las ideas de necesidad de información, consulta regular, colaboración en la elaboración de las políticas y mayor participación en la toma de decisiones, fomentando la cooperación vertical y horizontal: «La idea de una mejor articulación entre los niveles territoriales se ha puesto ampliamente en evidencia por el conjunto de los entes que ya han iniciado su propia integración en redes, para una cooperación vertical entre distintos niveles e intercambios horizontales entre entes del mismo nivel» (80).

5. Principios operativos

El Comité propuso como principios adecuados para una nueva gobernanza europea los siguientes:

- *El principio de proximidad*, que pide a las instituciones que estén próximas a los ciudadanos y, de hecho, se instaría a los ciudadanos a participar en la vida europea.
- *El principio de subsidiariedad*, en función del cual las decisiones deben ser adoptadas por la esfera de gobierno más próxima al ciudadano en el ámbito de que se trate (81).

(79) BEAUD (1992: p. 14).

(80) En el pleno de 17 y 18 de junio de 2009 se aprobó un *Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel* (2009/C 211/01) (DOUE, 4.9.2009, C-211). Entendió el Comité la gobernanza multinivel como la «acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea». Entre otras propuestas «recomienda el establecimiento de Pactos territoriales europeos, capaces de asociar de modo voluntario, a los distintos niveles de gobierno competentes [...] invita a los entes territoriales interesados a que se comprometan en dicho proceso».

(81) Vinculándolo a tal principio afirma que «la Unión Europea deberá dotarse de un reparto de competencias cuya clarificación se hace más urgente por la proximidad de su ampliación, distinguiendo, por ejemplo, *competencias exclusivas*, *competencias de principio* y *competencias complementarias*, y previendo una flexibilidad suficiente para permitir la adaptación a nuevas situa-

- *El principio de proporcionalidad*, según el cual los actos de una esfera de gobierno no deben exceder de lo que es necesario para lograr sus objetivos.
- *El principio de coherencia*, sin cuyo respeto no se controlan los riesgos de desviación en la construcción y la aplicación de las políticas.
- *El principio de colaboración*, que permite garantizar una interacción eficaz entre las esferas de gobierno que ya no pueden pretender resolver solas y por sus propios medios cuestiones cruciales para Europa.
- *El principio de consulta*, según el cual cada esfera de gobierno reconoce que debe consultar sistemáticamente, en una fase temprana, a aquellos que se vean afectados por sus decisiones.
- *El principio de participación*, en virtud del cual se percibe como esencial el compromiso de los ciudadanos, que lo desarrollarán en todas las esferas de gobierno.
- *El principio de lealtad interinstitucional*, que exige que no se organice la subordinación o tutela de una institución con respecto a otra otorgando al diálogo cooperativo el lugar que le corresponde.
- *El principio de apertura*, que responde a la necesidad de no reducir las opciones a la mera repetición o prolongación de fórmulas ensayadas pero más o menos obsoletas.
- *El principio de transparencia*, en virtud del cual los poderes públicos deben garantizar la libertad de acceso a toda información cuya confidencialidad no deba preservarse, y justificar sus decisiones.
- *El principio de responsabilidad*, que traduce un compromiso serio y permite garantizar el adecuado cumplimiento de las decisiones adoptadas.
- *El principio de democracia*, basado en la representación parlamentaria, pero también en el reconocimiento de la autonomía local, que ofrece a los ciudadanos libertades de participación en la solución de conflictos y derecho a disfrutar todos de los resultados obtenidos.

ciones». En la misma sesión se aprobó un informe al Parlamento sobre delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros, en la que se garantizan las de los entes regionales y locales por medio de un estatuto de las regiones que materialice el contenido del preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: «La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local» (DO C 364, 18-12-2000).

IV. CONCLUSIÓN

La gobernanza multinivel europea plasma, como se ha expuesto, el momento actual del nuevo orden jurídico-institucional aplicado al espacio de la Unión Europea, como conjunto y a sus Estados miembros. Es la manifestación del proceso de superación del Estado nacional por la configuración de una nueva entidad política supraestatal, con una simultánea descentralización interna que reduce el papel del Estado organización. La soberanía identificadora del Estado-nación se halla en vía de desaparición al perder elementos tan significativos como la moneda, la defensa, las relaciones internacionales y la capacidad de decisión en el orden económico, cuyos poderes de decisión se han reducido o han desaparecido en manos de ámbitos supraestatales. El ejercicio del poder del Estado-nación está sometido en Europa a un ordenamiento superior y debe actuar de modo coordinado con otros Estados y organizaciones interdependientes.

La Unión Europea ha elaborado una nueva doctrina del gobierno para superar los métodos tradicionales, a la que se ha denominado «gobernanza». Por su medio se trata de afrontar los nuevos retos comunes contando con las instituciones y los gobiernos de los Estados miembros, así como con todos los agentes políticos, económicos y sociales, implicándolos en la toma de decisiones y en su implementación. De este modo se les dota de mayor legitimidad y eficacia. También se amplían los métodos de regulación y coordinación, asumiendo la autorregulación y la corregulación, que reducen el poder legislativo exclusivo que venía caracterizando a los Estados, abriendo nuevos espacios reguladores en los ámbitos comunitario y social.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉANI, G. (2001): «Gouvernance globale: origines d'une idée», en *Politique Étrangère*, núm. 3, pp. 549-569.
- BAGNASCO, A. y LE GALES, P. (1997): «Les villes européennes comme société et comme acteur», en BAGNASCO, A.-LE GALES, P., *Villes en Europe*, Paris: Le découverte, pp. 7-43.
- BAR CENDÓN, A. (2002): *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Madrid, INAP, 18 pp.
- BEAUD, O. (1991): «L'Europe entre droit commun et droit communautaire», en *Droits*, núm. 4, pp. 14 ss.
- BLUMANN, C. y DUBOIS, L. (2005): *Droit institutionnel de l'Union européenne*, París, Litec, 620 pp.
- BÖRZEL, T. A. (1998): «Organizing Babylon on the different conceptions of policy networks», en *Public Administration*, núm. 76, pp. 253-273.

- (2002): «¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea», en *Redes*, www.revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet. Acceso de 23 de enero de 2013.
- BOVAIRD, T. y LÖFFLER, E. (2002): «Passer des modèles d'excellence de fourniture de services locaux à l'établissement de repères pour une 'bonne gouvernance locale'», en *Revista internacional de ciencias sociales-RISS*, núm. 1, pp. 9-24.
- BRAIBANT, G. (2002): «Le passé et l'avenir de l'Administration publique», en *Revue Française d'Administration Publique*, 102, pp. 213-221.
- BULMER, S. (1994): «The Governance of the European Union: a New Institutional Approach», en *Journal of Public Policy*, núm. 13, pp. 351-380.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2004): «Gobernanza europea: el papel de las Instituciones y la centralidad de la Comisión», en *Circunstancia*, núm. 3. <http://www.ortegaygasset.edu/fog>. Acceso 23 de enero de 2013.
- CAMPBELL, B. (2000): *Gouvernance, reformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État: quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale*, Acte de la journée d'études de l'équipe CEDIM/FCAR Mondialisation et État de droit, 10 de marzo de 2000; *Gouvernance: un concept apolitique?*, Communication pour la table ronde «Quel modèle politique est sous-jacent au concept apolitique de Gouvernance?», 29 de agosto de 2000, Séminaire d'été du Haut Conseil de la Coopération Internationales, Dourdan, Francia, <http://www.er.uquam.ca/nobel/ieim/publications/auteur>.
- (2001): «La bonne gouvernance, une notion éminemment politique», en *Les non-dits de la bonne gouvernance*, Paris, Karthala, 2001, pp. 119-149.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000): *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Profundizar en la democracia de la Unión Europea*, Programa de trabajo, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, 11-10-2000, SEC (2000), 1747/7. 20 pp.
- (2001): *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas 25.7.2001, COM (2001) 428 final, 40 pp.
- (2002a): *Gouvernance Européenne. Travaux préparatoires au Libre Blanc*, Bruselas, 2002, 264 pp.
- (2002b) comunicación de 6 de junio de 2002 sobre la gobernanza y la mejora legislativa (COM (2002) 275 final) no publicada.
- (2003a): Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, *Una política global de la UE contra la corrupción*, COM (2003) 317 final.
- (2003b): Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 20 de octubre de 2003, «Gober-

- nanza y desarrollo» (COM (2003) 615 final), no publicado en el Diario Oficial.
- CONSEJO DE EUROPA (2004): *Principles of good administration in Council of Europe member States*, Estrasburgo, 29 de septiembre a 1 de octubre, 116 pp.
- CHEVALLIER, J. (2003): «La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?», en *La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique: mythes et réalités, Revue française d'administration publique*, núms. 105-106, pp. 203-217.
- FISCHER, S. y DORNBUSCH, R., *Economía*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.
- GADBIN, D. (1995): «Organisation des compétences et stratégie d'intégration communautaire après le traité de Maastricht», en *Revue Droit Publique*, 5, pp. 1293-1328.
- GENTOT, M. (1993): «La légitimité: un débat récurrent», en CURAPP, *Droit et politique*, Paris: PUF, pp. 152-157.
- HABERMAS, J. (1973): «Concepto de participación política», en ABENDROTH, W y otros, *Capital monopolista y sociedad autoritaria. La involución autoritaria de la República Federal Alemana*, Barcelona, Fontanella, pp. 16-61.
- HÉRITIER, A. (ed.) (2002): *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, New York/Oxford: Rowman & Littlefield Pub, pp. 185-206.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. (1998): «Du bon usage du concept de gouvernance», en *Revue internationale des sciences sociales*, núm. 155, pp. 109-118.
- KOHLER-KOCH, B. (1999): «The Evolution and Transformation of European Governance», en KOHLER-KOCH, B. y EISING, R., *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, pp. 13-33.
- LAMY, P. (2001), *Good governance in the public and private sectors against the background of globalisation*, Bruselas, OSCE seminar, trade.es.europa.eu.doclib/html.
- LE GALES, P. y TATCHER, M. (drs.) (1995): *Les réseaux de la politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, Harmattan, 272 pp.
- LECA, J. (1996): «Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique», en *Revue Française de Science Politique*, núm. 46, pp. 122-133.
- LEFORT, C. (2004): *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, Barcelona, Anthropos, 281 pp.
- LENOBLE, J. (2004): «Méthode ouverte de coordination et Théorie de la gouvernance réflexive», en *Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit*, núm. 110, 18 pp.
- LORD, Ch. y MAGNETTE, P. (2002): «Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union», en *Working Paper*, núm. 39/02, 30 pp.
- LOUIS, J. y V. (2005): «Mieux légiférer», en *Cahiers de Droit européen*, núm. 5-6, 2005, pp. 591-601.

- LUTTON, PH. (1985): «Les équilibres mouvants du système institutionnel de la Communauté», en *Revue Française Science Politique*, núm. 1, 1985, pp. 26-45.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1984): «The New Institutionalism: organizational factors in political life», en *American Political Science Review*, 1984, núm. 78, pp. 734-749.
- (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989, 227 pp.
- MARCOU, G.-RANGEON, F.-THIEBAULT, J.-L. (1997): «Les relations contractuelles entre collectivités publiques», en GODARD, F. (dr.), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, París: Descartes & Cie, 287 pp.
- MAYNTZ, R. (2000), «Nuevos desafíos de la teoría de la Governance», en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, pp. 35-51.
- MAYNTZ, R. (2002): «Common Goods and Governance», en HÉRITIER, A. (ed.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, New York/Oxford, Rowman & Littlefield Pub, pp. 15-27.
- MERRIEN, F.-X. (1998): «De la gouvernance des États-providences contemporains», en *Revista Internacional de ciencias sociales-RISS*, núm. 155, 1998, pp. 61-71.
- MOORE, M. (1993): «Declining to Learn from the East? The World Bank on Governance and Development», en *I.D.S. Bulletin*, núm. 24, 1, pp. 39-49.
- MORATA, F. (2002): «Gobernanza multinivel en la Unión Europea», en *VII Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 de octubre, 14 pp; nnpan1/org/intradoc/groups/public/documens. Acceso de 23 de enero de 2013.
- (2004): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 429 pp.
- (2005): «El proyecto de constitución europea: el reto de la gobernanza global», en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, pp. 279-306.
- NOVARTIS FOUNDATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2000): *Sustainable Development and Good Governance*, <http://foundation.novartis.com>.
- OLIVEIRA BARATA, M.: «Étymologie di terme gouvernance», recogido en europa.eu.int/comm/gouvernance.
- ONGARO, E. (2012): «L'influence de la nouvelle gouvernance européenne sur la réforme de l'administration publique dans les états de tradition administrative napoléonienne», en *Revue française d'administration publique*, núm. 141, 2012/1, pp. 239-246.
- PAGDEN, A. (1998): «La génesis de la noción de buen gobierno y las concepciones de la Ilustración del orden mundial cosmopolita», en *Revista internacional de ciencias sociales-RISS*, núm. 155, pp. 9-17.

- PARDO LEAL, M. (2001): «El Libro Blanco sobre la Gobernanza: ¿la reforma de la gobernación de la Comunidad servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria?», en *Gaceta Jurídica de la UE*, núm. 216, pp. 8-10.
- PAREJO ALFONSO, L. (2004): «Los principios de la gobernanza europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 6, pp. 27-56.
- PÉREZ MENAYO, V. (2003): «El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 222, pp. 51-64.
- PETERS, G. (1996): *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas, University Press, 179 pp.
- PETERSON, J. (2004): «Policy Networks», en WIENER, A. y DÍEZ, T., *European Integration Theory*, Oxford, University Press, pp. 117-133.
- PIATTONI, S., (2005): «La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative», en *Rivista italiana di scienza politica*, núm. 3, pp. 417-446.
- POWEL, W. y DI MAGGIO, P. (Es.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 478 pp.
- PRATS, J. (2005): *De la Burocracia al Management. Del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid, INAP, 210 pp.
- (2005): «Modos de gobernación de las sociedades globales», en CERRILLO, A. (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 145-172.
- PRODI, R. (2000): *Dar forma a la nueva Europa*, discurso en el Parlamento europeo, 15 de febrero de 2000.
- QUADRA-SALCEDO, T. DE LA (2004): «La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la sentencia del TJCE del 13 de julio de 2004», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, pp. 151-176.
- QUERMONNE, J.-L. (2002): «L'Union européenne entre 'gouvernance' et 'gouvernement' ou quelle Constitution pour une Fédération d'États-nations?», en *Revue Droit Publique*, núm. 1/1, pp. 393-402.
- RADAELLI, C. (2003): «The Europeanization of Public Policy», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C., *The Politics of Europeanization*, Oxford, University Press, pp. 27-55.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001): *Diccionario de la lengua española*, 22ª y 23ª edición, Espasa, Madrid.
- Revista Internacional de ciencias sociales-RISS* (2001), La gobernabilidad mundial y sus críticos, núm. 170, diciembre.
- RIVERO YSERN, J. L. (2005): «Reflexiones sobre la Gobernanza Europea», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 59, pp. 11-23.

- RODRÍGUEZ, A. (2001): «Sobre la naturaleza jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Revista de Derecho Público (UNED)*, núm. 51, pp. 37-56.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. (2002): «Modernización del gobierno local y gobernanza europea», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1, pp. 171-211.
- SARTORI, G. (1989): *Teoría de la democracia, I*, México, Alianza, 320 pp.
- SAURON, J.-L. (2005): «Un bouleversement discret de la gouvernance européenne: la troisième partie de la Constitution», en *Revue trimestrielle droit européenne*, núm. 41 (2), pp. 411-436.
- SKINNER, Q. (1985): *Los fundamentos del pensamiento político moderno, I*, México, 334 pp.
- SMOUTS, M.-C. (1998): «Du bon usage de la gouvernance en relations internationales», en *Revue internationale des sciences sociales*, dedicado a La Gouvernance, núm. 155, pp. 85-94.
- SOLÁ, A. (2001): «Governança i governabilitat: una proposta terminològica», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 35, pp. 9-30.
- STEPHANOU, C. A. (2006): «La nouvelle gouvernance européenne: bilan et perspectives», en *Cahiers de Droit Européenne*, núms. 5-6, pp. 582-627.
- STOKER, G. (1998): «El buen gobierno como teoría: cinco propuestas», en *Revista Internacional de ciencias sociales-RISS*, núm. 155, p. 26; <http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html>.
- (2000): «Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance», en PIERRE, J., *Debating Governance*, Oxford, University Press, pp. 91-109.
- SZYSCZAK, E. (2006): «Experimental governance: The Open Meted of Coordination», en *European Law Journal*, núm. 4, pp. 486-502.
- THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995), *Our Global Neighbourhood*, Oxford, University Press, 410 pp.
- VEDEL, G. (1972): «Rapport du groupe ad hoc sur l'accroissement des compétences du Parlement», en *Bulletin des Communautés européennes*, núm. 4/72-suplemento.
- VIGNON, J. (2001-2002): «Gouvernance européenne: Un livre blanc», en *Revue des Affaires Européennes*, núm. 1, 2001-2002, pp. 42-49.
- WOLFELSPERGER, A. (1969): *Les biens collectifs*, Paris, PUF, 208 pp.
- WOLTON, D. (1993): *Naissance de l'Europe démocratique*, Paris, Flammarion, 455 pp.
- WORLD BANK (1992): *Governance and Development*, Washington, 61 pp.
- WORLD BANK POLICY AND RESEARCH BULLETIN (1997): «Emerging issues in development economics», núm. 8, 25 pp.
- WRIGHT, V. y CASSESE, S. (1996): «La restructuration des États en Europe Occidentale», en WRIGHT, V. – CASSESE, S., *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La découverte, pp. 7-18.

