

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 35/2006



Gobernanza y democracia en Europa

J. de Miguel Bárcena, M. Ferrero, I. Filibi, F. Morata,
A. Nölke, A. Rojo Salgado, B. van Apeldoorn

Instituto de
Estudios Europeos

• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •

Cuadernos Europeos de Deusto

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 35/2006

Dirección y Consejo de redacción:

Director: Nicolás Mariscal

Directora adjunta: Beatriz Pérez de las Heras

Secretario: Francisco Rodríguez

Consejo de redacción: Francisco Aldecoa

Javier Bilbao

José Ramón Canedo

M.^a Jesús Cava

Félix Echevarría

Fernando García de Cortázar

Carlos García Gallego

Laura Gómez Urquijo

Beatriz Iñarritu

José Martín y Pérez

de Nanclares

José Palacio

Administración y suscripciones:

Instituto de Estudios Europeos

Universidad de Deusto - Apartado 1 - E48080 Bilbao

Tfno.: 944 139 000 Fax: 944 139 284 Email: estudios.europeos@deusto.es

Precios de Suscripción (2 números al año):

Zona euro 32 euros (IVA incluido)

Otras zonas..... 43 dólares

Número suelto:

Zona euro 18 euros (IVA incluido)

Otras zonas..... 26,50 dólares

Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Dirección General de Patrimonio, Catastro y Asuntos relacionados con la Unión Europea, del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

NORMAS SOBRE ARTICULOS PARA LA REVISTA CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO

1. Al publicarse en nuestra revista los artículos deberán tener una extensión entre 15 páginas como mínimo (7.000 palabras) y 30 como máximo (14.000).
2. El autor o autores indicarán el título académico con el que desean aparecer.
3. Debe incluirse al comienzo del artículo un breve (100 palabras aproximadamente) resumen en español y el correspondiente *abstract* en inglés y también 5 palabras clave (*key words*) en ambos idiomas.
4. También un sumario referente a los epígrafes del artículo.
Gracias.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: NA - 1.079-2004

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 35/2006

Sumario

Presentación: gobernanza y democracia en Europa, M. FERRERO e I. FILIBI	9
Estudios	
J. DE MIGUEL BÁRCENA, La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación	23
I. FILIBI, Nuevas escalas: retos conceptuales y políticos para la construcción de una democracia europea	43
F. MORATA, Subsidiariedad, regiones y Unión Europea	73
A. NÖLKE, La gobernanza multinivel en la Unión Europea: condiciones para la relevancia de las redes transnacionales de política	95
A. ROJO SALGADO, La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea	119
B. VAN APELDOORN, La gobernanza socio-económica europea: el futuro del «neoliberalismo de compromiso»	143
Jurisprudencia	
C. GIMENO VERDEJO y M. I. ROFES I PUJOL, <i>Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</i>	177
Crónica	
B. IÑARRITU, <i>Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea</i>	215

Presentación: gobernanza y democracia en Europa

Mariano Ferrero e Igor Filibi
Universidad del País Vasco

En ocasiones, el mejor modo de aproximarse a alguien es tomando cierta distancia. Eso ocurre también en relación con este ejercicio de reflexión sobre la gobernanza y la democracia en Europa. La mayor perspectiva, esa visión panorámica que se logra alejándose inicialmente del objeto de estudio permite situarlo en su contexto histórico-estructural, y evitar una excesiva premura por alegar el carácter de excepcionalidad. En ese sentido, si bien con rasgos singulares en Europa, el auge de la metáfora de la gobernanza y los debates en torno a su «democraticidad» o a las posibilidades de su «democratización» se enmarcan en una realidad mundial en profunda reestructuración bajo el rótulo sintético de la globalización. A ese respecto, compartimos, con diversos autores, una visión «transformacionalista» de la globalización en tanto proceso histórico abierto, contingente y cargado de contradicciones a través del que se está operando una transformación multidimensional del conjunto de la sociedad mundial (Held/Mc Grew, 2002; Scholte, 2000; Mittelman, 2000).

Esas transformaciones globales son una consecuencia del encuentro de esas prácticas sociales de carácter espacialmente transnacional, tanto económicas como sociopolíticas y culturales, con las prácticas preexistentes inscriptas en la espacialidad territorial-nacional operando una reorganización del espacio político mundial que afecta a las diversas dimensiones de la vida social contemporánea. Por tanto, se trata de un proceso o, con más precisión, complejo de procesos políticos y materiales (Mittelman, 2002: 1-14) de carácter multidimensional, que afecta a las diversas esferas de actividad social así como a sus modos de organización y re-presentación espacial. Es indudable que han sido las prácticas de los grandes agentes económicos privados las que han operado la conformación de redes de producción y comercialización de bienes y servicios, así como de sistemas financieros, a escalas transnacionales. La lógica de esa economía global emergente ha venido a reconfigurar la organización territorial de los espacios económicos nacionales mediante la desigual inserción de sus territorios en una nueva geo-economía global.

En todo caso, en tanto esas prácticas económicas transnacionales se materializan en espacios territoriales en los que el Estado-nación tiene asignado el ejercicio soberano de la autoridad política, éste se verá necesariamente

involucrado en la implementación de marcos regulatorios que posibiliten dichas prácticas. De esta manera, por ende, los Estados han sido agentes protagónicos en el desarrollo de una serie de prácticas regulatorias transnacionales orientadas a permitir el desenvolvimiento del capitalismo global(izado) siendo, al mismo tiempo, sensiblemente modificados en sus funciones a través de esta participación en la gestión de la operatoria de la economía global. Por tanto, ese proceso ha implicado, simultáneamente, una relativa pérdida del predominio del Estado como lugar de gobernación en el marco de una relocalización de la autoridad política en varias escalas espaciales y entre una diversidad de actores. Así, se reconfigura la espacialidad de la autoridad política en formas que ponen en cuestión distinciones tradicionales como dentro/fuera o territorial/no territorial, propias todas ellas de la política internacional moderna (Ferrero/Filibi, 2004).

En consecuencia, la reseñada dispersión de competencias regulatorias entre un conjunto de agencias públicas y privadas que se convierten en sitios de autoridad política, genera un cuadro significativamente más complejo para la gobernación en la nueva política global que el que se derivaba de la simple aplicación del principio jerárquico de soberanía absoluta e indivisible en la política internacional. Así, el claro control jerárquico por parte del Estado deja lugar a un proceso de gobernación considerablemente más descentralizado y fragmentado en el cual toman parte múltiples niveles de autoridad pública así como un amplio abanico de agentes privados, algunos de ellos dotados de autoridad para auto-regularse. No es casual que la noción de gobernanza aparezca en un momento de cuestionamiento de los parámetros de gobernación provistos por la institución estatal, siendo antes una metáfora descriptiva de un nuevo campo de debate conceptual que un concepto en sí mismo preciso y cerrado (Keating, 2004: 212-213). Por lo tanto, el uso alcanzado por la idea de gobernanza refleja la toma de conciencia de la necesidad de «abandonar la confianza en el Estado como la forma institucional y el centro jerárquico de una sociedad integrada» (Jachtenfuchs, 1997: 41)¹, basada en su carácter de unidad política soberana tanto interna como externamente.

Estas nuevas coordenadas del espacio político mundial cobran una forma particular en Europa, donde el proceso de integración ha alcanzado una profundidad y centralidad política extraordinaria. Siempre, desde su inicio, la integración estuvo marcada por un gran diseño político. Incluso cuando parecía estar todo parado Europa se iba construyendo en la sombra, en los

¹ Sobre el vínculo entre complejidad y *governance*, CERNY, P.; «Globalization, governance and complexity»; en PRAKASH, A. and HART, J.A. (eds.); *Globalization and governance*; Routledge; London and New York; 1999; pp. 188/212; KOOIMAN, J.; «Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity»; en KOOIMAN, J. (ed.); *Modern governance...; op. cit.*; pp. 35/48.

tribunales, entre los funcionarios, que se iban conociendo y eliminando recelos nacionales, colaborando en áreas cada vez más sensibles. No cabe duda de que Europa se ha construido en gran medida por elites, pero ¿habría sido posible hacerlo de otra forma? Pensemos en el año 1950, cuando el ministro de exteriores francés, Robert Schuman, planteaba abiertamente a Alemania compartir su soberanía. ¿Qué habría pasado si se llega a celebrar una consulta en ambos países, que se acababan de matar en el campo de batalla? Fue una pequeña minoría la que inició el camino de la cooperación entre los pueblos hermanos de este pequeño continente. Y quizá sólo pudo ser así. Por supuesto, la actualidad es otra cosa. Aquel oscuro e incierto camino ha llegado tan lejos que se ha dicho que constituye el centro de la política europea, produciendo más de la mitad de toda la legislación que afecta a los ciudadanos.

Además, el mundo ha cambiado mucho. Acabada la guerra fría aparecieron con claridad fuerzas sociales, oportunidades y problemas que habían estado ocultos por la agenda oficial marcada por las dos superpotencias. Las revoluciones de los transportes y las comunicaciones de la década de 1970 profundizaron una tendencia iniciada por la actividad de las compañías transnacionales que ahora ha adquirido visibilidad social, afectando a la vida cotidiana de millones de personas mediante el turismo, las relaciones sociales, los gustos y modas, etc. Hasta el punto de que cada vez más gente empieza a asumir que todos compartimos el mismo barco, y que sólo tenemos uno.

En Europa esto surgió un poco antes que en otras partes, obligados por la necesidad de cooperar para reconstruir las casas y las fábricas destruidas por las dos guerras sucesivas. Si en Europa el aprendizaje fue duro, las soluciones estuvieron a la altura de las necesidades, como se pedía en el manifiesto de Schuman.

La asamblea, como Margaret Thatcher insistía en llamar al Parlamento Europeo años después de que comenzase a ser elegido mediante elecciones democráticas, ahora va camino de ser una cámara colegisladora en multitud de ámbitos. La Comisión es una de las instituciones políticas más dinámicas e influyentes del mundo. El Consejo Europeo, ese invento reciente, es uno de los foros políticos donde —junto con el G-7(+1)— con más claridad y poder se debaten los grandes temas de nuestro tiempo. El Tribunal de Justicia pasa por ser, junto con la Corte Suprema norteamericana, el único capaz de doblegar a los ejecutivos de los Estados más poderosos del mundo, de sentar doctrina a escala mundial, y de influir en la política internacional con sus sentencias: pensemos en las sentencias que afirmaron la supremacía comunitaria y el efecto directo, o la que recientemente ha declarado nula la política del presidente Bush sobre la prisión de Guantánamo y su vulneración del derecho internacional y estadounidense. Se trata de un foro del derecho, no sólo europeo sino también internacional. Y el mismo Consejo de la Unión,

tantas veces interpretado como un baluarte de la soberanía por ciertos analistas, ha demostrado ser una cámara de concertación entre soberanías, mucho más que un foro diplomático tradicional.

Es desde aquí desde donde se aborda en Europa el debate de la gobernanza y de la democracia. Con todos sus problemas, como se verá en los diversos artículos, se trata de un entramado político e institucional realmente privilegiado, excepcionalmente bien dotado para los retos que irrumpen en las agendas políticas. Es más, se trata del único lugar del mundo donde los grandes temas están ya en la agenda política real, y no sólo en la de los académicos. No puede olvidarse que nadie posee tanta experiencia en manejar entre sujetos soberanos asuntos complejos y transnacionales como los que nos ocupan.

La complejidad europea no se limita a la creciente pluralidad de Estados miembros. Aquí existe toda una constelación de actores que compiten por acceder a los centros de poder, por ser reconocidos y poder participar en los procesos de toma de decisiones: regiones, entidades locales, movimientos, patronal, sindicatos, etc., actúan con fluidez desde hace ya mucho en el plano internacional. Un plano que cada vez es más parecido a lo que antes era el ámbito interno de los Estados, sujeto al derecho y a las reglas de la democracia. Esta tendencia ha penetrado ya incluso en los ordenamientos constitucionales. Sirva como un simple ejemplo la célebre sentencia del Tribunal Constitucional español de 26 de mayo de 1994, cuando afirmaba que incluso los poderes políticos de las comunidades autónomas invadían con naturalidad lo que hasta entonces era considerado relaciones internacionales, núcleo duro de la soberanía, materia reservada al centro estatal y la diplomacia.

Por supuesto que, una vez abierta la puerta, roto el tabú soberano, estos nuevos sujetos políticos han desplegado sus actividades mucho más activamente. Ello abre, seguramente, los debates y los conflictos del siglo XXI. Encajar esta complejidad será una de las grandes tareas de la democracia.

Otro problema central de la democracia europea, además de integrar todas sus escalas políticas, es el de debatir y definir un sistema social adaptado a sus necesidades. Para ello es preciso un debate político profundo, que apenas ha comenzado. Pero esto es en sí mismo un rasgo del modelo europeo, pues sólo en Europa este debate está en la agenda política, a diferencia de otras partes del globo, donde las reformas neoliberales se han ido introduciendo sin debate alguno, ni garantía democrática. Es curioso observar que este tipo de reformas huyen del debate y de la transparencia, y tratan de refugiarse en mecanismos más flexibles y, sobre todo, menos visibles de tomar decisiones, como muestra el artículo de Josu de Miguel.

Finalmente, se propone que la forma de entender la democracia debe cambiar, sobre todo en lo que respecta a una idea central de la modernidad y que se ha mostrado profundamente injusta: la idea de que toda una comu-

nidad debe hablar, sistemáticamente, con una sola Voz. Esto ha ido asociado a su vez a la ecuación que igualaba dicha comunidad política con el *demós*. Lo que Europa plantea es explorar la posibilidad de construir democracias complejas en las que diversos *demoi* puedan articularse políticamente dentro de una comunidad política que, además, tenga en cuenta el contexto político y económico exterior —bien visto, el mismo reto democrático que plantean las naciones sin Estado. Recuperando un viejo tema de la filosofía clásica, actualizado con el lema del tratado constitucional, se trata de la tensión central entre la unidad y la diversidad, entre lo uno y lo múltiple.

En todo caso es evidente que, a lo largo de la década del noventa, el campo de los estudios europeos se ha poblado de una serie de enfoques novedosos que trascienden el tradicional debate entre neofuncionalismo e intergubernamentalismo. En el centro de ese nuevo dinamismo teórico, y el cambio de perspectivas asociado, se encuentra el denominado «giro a la gobernanza» materializado con la recepción de un conjunto de preocupaciones procedentes de la ciencia política, la política comparada y el análisis de política pública. El impulso fundamental de esos enfoques está dado por un cambio de foco del análisis de los denominados «momentos históricos» —revisiones de tratados o grandes crisis— al estudio de las pautas diarias de funcionamiento político de la Unión, en especial en términos de formulación de políticas y toma de decisiones. De ese modo, en el estudio de la Unión Europea la atención pasa «del estudio de la integración al estudio de la gobernanza» (Rosamond, 2000: 109), lo que conduce a priorizar teorías de alcance medio frente al interés precedente por la «gran teoría». En particular, se ha impuesto la noción de gobernanza multinivel como metáfora de la complejidad, en términos de actores y niveles de autoridad pública involucradas, que caracteriza al sistema político europeo. En este sentido, dicha metáfora se hace cargo de las singularidades de la Unión Europea en tanto los procesos de gobernanza no tienen lugar exclusivamente en la arena institucional europea, sino a través del entrelazamiento entre varias escalas socio-espaciales e institucionales.

Por tanto, el análisis de la gobernanza se ha situado al nivel de las teorías de alcance medio haciendo un énfasis especial en los contextos institucionales, no necesariamente formalizados, en que tiene lugar la gobernación de las relaciones sociales europeas. A su vez se ha distinguido, por un lado, perspectivas institucionalistas que se centran en explorar los modos en que determinadas configuraciones institucionales influyen sobre los resultados políticos de la gobernanza. Por otro se señala a los enfoques de redes de política, que sitúan sus análisis a un nivel mero de análisis explorando la dinámica de la toma de decisiones sobre una base sectorialmente diferenciada (cfr. Rosamond, 2000: 124-25). En este sentido, mientras la contribución de Josu de Miguel, y en parte la de Argimiro Rojo, se sitúa en la primera perspectiva,

el artículo de Andreas Nölke se acerca más a la segunda si bien no pierde de vista consideraciones de tipo institucionalista. Por lo demás, entendemos que el ascenso de las ideas de gobernanza debe ser ubicado en su contexto estructural tal como hemos manifestado inicialmente. A ese respecto un enfoque de economía política, sin proponerse como «gran teoría», ofrece una mirada panorámica que permite situar la evolución de las prácticas de gobernanza en sus condiciones socio-históricas concretas, e identificar los contenidos que está contribuyendo a asentar. Ése es el principal aporte de la aproximación que ofrece el artículo de Bastiaan van Apeldoorn. Por último, el auge de los mecanismos de gobernanza abre grandes interrogantes en torno a sus implicaciones normativas para la gestión democrática de las sociedades. Si bien esta dimensión se halla presente, de un modo u otro en todas las contribuciones, constituye un eje esencial de los artículos de Argimiro Rojo e Igor Filibi.

Así, como se ha señalado, **Bastiaan van Apeldoorn** propone una visión de economía política de la evolución de la gobernanza socio-económica europea. A ese respecto, argumenta que el contenido actual de la gobernanza socio-económica europea se puede comprender como producto, una síntesis en cierta medida, de la lucha transnacional entre varios proyectos en competencia. En efecto, realiza una presentación del momento histórico en que, en el marco del relanzamiento europeo con el Acta Única, confrontan tres proyectos regionalistas, sustentados por diversas fuerzas sociales. En ese sentido, «se pueden identificar tres proyectos rivales para el período de la segunda mitad de los ochenta y primera mitad de los noventa, a saber “neomercantilismo”, “neo-liberalismo” y “socialdemocracia supranacional”». Son las contradicciones latentes, y crecientemente manifiestas, en esa síntesis las que pueden explicar una parte sustancial de los problemas y perspectivas de la gobernanza europea hoy. Ese régimen europeo de gobernanza socio-económica se basa en lo que el autor identifica como neo-liberalismo de compromiso, proyecto hegemónico cuya mejor expresión es la agenda de Lisboa, seguida desde 2000.

Tanto el *contenido* de la estrategia de Lisboa como la *forma* de gobernanza que adopta, esto es el llamado «nuevo modo de gobernanza» de la Unión Europea, pueden ser interpretados como una implementación del proyecto de neo-liberalismo de compromiso. «En definitiva, el neo-liberalismo de compromiso define el *propósito social* de la integración europea primordialmente en término de los intereses asociados al capital transnacional, movilizándolo los conceptos de competitividad y *benchmarking* para promover una reestructuración neo-liberal de la economía política europea. No obstante ideológicamente, y en una medida limitada materialmente también, se toman en cuenta los intereses de otros grupos». Por otra parte destaca que, de hecho, la ampliación al Este se puede considerar parte integrante de ese proyecto

européu hegemónico, en el cual se profundiza la reestructuración neo-liberal, convirtiéndolo a Europa central y oriental en una «nueva periferia». A lo largo de su artículo está presente la pregunta : «¿hasta qué punto se puede sostener en un plazo más largo ese proyecto neo-liberal de compromiso de integración europea? Antes que ofrecer una respuesta concluyente, su artículo pretende sugerir que ese mismo proyecto puede ser visto parcialmente como la causa de la crisis de legitimidad de la UE. En última instancia entiende que, en el marco de esa crisis de legitimidad en marcha, continuará la lucha transnacional en torno a la gobernanza socio-económica europea. Si bien sostiene que la actual síntesis hegemónica es contingente, y presenta una contradicción inherente en su intento de combinar dos objetivos — competitividad y cohesión social— que son en definitiva incompatibles, observa también que cualquier alternativa coherente y políticamente viable al neo-liberalismo aún no se está ni siquiera preparando, al menos no a nivel pan-europeo.

Por su parte, **Andreas Nölke** adopta una perspectiva distinta que se basa en las herramientas analíticas propias de la política pública, junto con una perspectiva transnacionalista de Relaciones Internacionales. Partiendo de estas coordenadas, ofrece una evaluación crítica, tanto teórica como empírica, de la literatura sobre la gobernanza multinivel. En primer lugar, acomete una tarea de orden teórico para identificar una serie de factores que determinan si en un cierto proceso de toma de decisiones se dan las condiciones para la presencia de redes transnacionales de política. En este sentido, va a establecer la existencia de una mayor propensión al establecimiento de fórmulas propias de la gobernanza, basada en el intercambio de recursos en redes de política, si se dan los siguientes factores: alto grado de institucionalización internacional, predominio de políticas distributivas, alto grado de interdependencia institucional, estructuras estatales con alto grado de fragmentación institucional, alto grado de homogeneidad sectorial de los intereses sociales dominantes, y bajo grado de institucionalización nacional de los intereses sociales dominantes. En función de esas variables pretende establecer un modelo analítico que permita determinar «si un cierto proceso de toma de decisiones será analizado mejor con una perspectiva intergubernamental o de redes transnacionales de política», en cada sector, país, o fase de un proceso de política específicos.

Posteriormente, realiza un ejercicio de contrastación empírica de esas condiciones de relevancia, analizando diversos aspectos de las políticas europeas de desarrollo regional y ciencia y tecnología. Estas constituyen los principales programas distributivos de la UE —exceptuando, por razones históricas, la política agrícola— que, como se señaló anteriormente, se prestan, mucho más que las políticas redistributivas o las regulatorias, a ser analizadas a través del cristal que brinda el enfoque de la dependencia de recursos sobre las redes transnacionales de política. Así, esos dos casos están bien ubicados para una

investigación comparativa en relación a la relevancia de las redes transnacionales de política *vis-à-vis* la toma de decisiones intergubernamental. En el caso de la política de desarrollo regional, resulta muy interesante ya que «es de particular interés para la escuela de la gobernanza multinivel, dado el fuerte rol del nivel subnacional/regional en este sector». A su vez, los programas europeos de ciencia y tecnología se dirigen a otros actores, de carácter más o menos privado, pudiendo incorporar a esas redes de política tanto a firmas privadas como a institutos de investigación y universidades públicas, así como asociaciones de interés sectorial. Por último, el autor reflexiona en torno a las implicaciones normativas, en términos de legitimidad democrática, del desarrollo de las redes transnacionales de política en la Unión Europea. A ese respecto, concluye que «se debe poner severamente en duda la expectativa que la evolución de las redes transnacionales de política pueden llevar a una gobernanza más democrática de la Unión Europea».

En su contribución, **Josu de Miguel** explora algunas características y peligros del Método Abierto de Coordinación (MAC). Frente a la tendencia clásica de fortalecer las instancias supranacionales, articuladas mediante pautas de constitucionalismo que iban más allá del estatal, «el Método Abierto de Coordinación propone un proceso político en ausencia total de control democrático y jurídico de sus acciones y decisiones, que se haga efectivo a través de un enfoque gubernamental descentralizado que integre directamente las opiniones de los diferentes niveles de poder y de los actores corporativos de la nueva sociedad civil trasnacional».

La estrategia constitucional de este modelo de gobernanza «propone reconstruir la teoría clásica del gobierno, a través de novedosas formas de elaboración, ejecución y control de las políticas públicas, que se inscriben en lo que de un tiempo a esta parte se ha venido a denominar desde el derecho constitucional y administrativo norteamericano, como *experimentalismo democrático*». La incapacidad para adoptar una verdadera política económica común desde el comienzo de los noventa, ha requerido «la utilización de métodos políticos diferentes de los hasta ahora ensayados, en consonancia con las políticas económicas nacionales y sus respectivos procesos de institucionalización». Es en este contexto que ha surgido el Método Abierto de Coordinación, «un tipo de *gobierno débil* que precisamente llega avalado por su hipotética capacidad para combinar la coherencia con el respeto a la diversidad institucional, y la eficiencia con la legitimidad democrática».

Pese a la buena acogida que este método ha tenido entre la doctrina y la clase política, el autor avisa de que es preciso andarse con cuidado a la hora de exagerar sus cualidades y posibilidades, tanto económicas como jurídicas, porque «si desde una perspectiva puramente funcional, el balance ha sido altamente discutible, evidenciándose múltiples lagunas y retrasos en lo referente a la competitividad y al crecimiento de la económica comunitaria, en

el ámbito político y constitucional, la irrupción de la Estrategia de Lisboa y el MAC supone, como veremos a continuación, la relativización progresiva de las virtudes de lo que genéricamente vamos a denominar como el Estado social y democrático de Derecho nacional y europeo».

Estos peligros adquieren una dimensión ciertamente preocupante si examinamos la cuestión de la rendición de cuentas democráticas, ya que es aquí donde «el MAC despliega con mayor fuerza su capacidad para desvirtuar los atributos del gobierno constitucional clásico», porque la absorción material de competencias gubernamentales de carácter económico por parte de la Unión, «no se ve compensada con una democratización del ejercicio de esas competencias en el ámbito supranacional».

El nuevo método, que el autor denomina como *política constitucional neoliberal*, se opone a las formas tradicionales de la integración europea, que con todas sus carencias poseía una visibilidad institucional mucho mayor.

Enlazando con las cuestiones institucionales, el artículo de **Argimiro Rojo Salgado** parte de la base que la Unión Europea se está convirtiendo en un nuevo paradigma de gobernabilidad que es potencialmente postestatal. Si bien los Estados aún desempeñan un papel fundamental, este modelo es «mucho más pluralista, abierto e inclusivo, alejado del discurso soberanista propio del Estado». Es más, el contexto comunitario limita y modera las actuaciones de unos Estados todavía acostumbrados al discurso y la práctica de la soberanía y la arbitrariedad.

Desde estas premisas, la Europa de las Regiones puede contribuir específicamente a mejorar una serie de carencias y problemas intrínsecos del propio modelo de integración, promoviendo «una mayor transferencia de poderes hacia los niveles endonacionales, o propiciando un nuevo marco de poderes de abajo arriba (*bottom-up*) conforme a los postulados del federalismo y, más concretamente, a uno de sus principios informadores más representativos, la subsidiariedad, que establece que las sociedades han de construirse de abajo arriba, partiendo de los grupos y realidades naturales o de base».

Además de contribuir a «la preservación de la diversidad cultural en el ámbito europeo, favoreciendo el respeto y potenciación de las identidades y tradiciones locales», la «buena gobernanza de la Unión, es más, el éxito de la gran empresa europea, va a depender en gran parte del acierto en el tratamiento de la cuestión regional, ya que el proyecto europeo es inseparable del reconocimiento de sus Regiones (...): por una parte, reconociendo sus señas de identidad y respetando su autogobierno y su estatus constitucional en el seno de los Estados miembros y, por otra, garantizando su presencia y participación en el sistema institucional de la Unión».

El profesor Rojo Salgado propone en este sentido diversas medidas, entre las que destaca la creación de «un Parlamento europeo de estructura bicameral, con una Cámara Baja que representase al conjunto de los ciudadanos

de la Unión y una Cámara Alta o Senado que representase, justamente, a las colectividades territoriales que conforman la Unión Europea, esto es, los Estados y las Regiones (y por qué no también las entidades locales)». Se trataría de una estructura parlamentaria plural y compleja, que expresaría los tres grandes sujetos de soberanía y legitimidad política de la Unión Europea: «Quedaría institucionalizada así, por vía parlamentaria, esa Europa política de tres niveles, tres poderes, tres fuentes de legitimidad democrática».

A partir de la teoría de la gobernanza multinivel, a la que ha dedicado numerosos trabajos, se acerca **Francesc Morata** a la Unión Europea desde la perspectiva del principio de subsidiariedad concentrándose en las regiones. «La UE se ha desarrollado, en gran parte, gracias a una interpretación ascendente del principio de subsidiariedad», que ha producido importantes efectos para el funcionamiento de la democracia representativa y en particular para las regiones con competencias legislativas, alterando la división funcional y territorial del poder. Se han contrapuesto dos visiones diferentes de la subsidiariedad. Mientras una limita su alcance a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, la otra incluye a los distintos niveles de gobierno. Hasta hora ha prevalecido la primera, pero desde el Acta Única Europea y los tratados de Maastricht y de Ámsterdam el debate político ha planteado la segunda, así como la subsidiariedad descendente. «En suma, en los últimos años, la subsidiariedad se ha ido convirtiendo en un tema recurrente en el debate europeo como reflejo del malestar de las regiones constitucionales y de las reticencias de algunos Estados miembros ante la expansión de las competencias comunitarias, pero también y más en general, de las dificultades de hacer más compatible dicho proceso con los principios democráticos».

La subsidiariedad ocupó un lugar muy relevante en la Convención Europea y su proyecto de Tratado Constitucional refuerza la legitimidad democrática en la medida en que favorece la participación de los parlamentos nacionales y regionales en la fase inicial del proceso legislativo, yendo incluso más lejos. Las regiones pueden participar directa o indirectamente por medio de consultas preparatorias, el mecanismo de «alerta rápida» o control previo y el control jurisdiccional. «La regulación de la subsidiariedad contenida en el proyecto de CE constituye un avance desde el doble punto de vista de la democracia y del respeto de la autonomía regional y local de la UE». El debate de la subsidiariedad se replantea hoy, interesándose menos por la división de competencias y más por la cooperación y transparencia en el proceso de *policy-making*, respetando las funciones y la representatividad de cada nivel. Morata hace también una serie de sugerencias prácticas operativas.

Finalmente, el artículo de **Igor Filibi** muestra algunos problemas estructurales de las democracias estatales y apunta algunas claves para abordar el reto de adaptar los principios más valiosos de la democracia a las actuales condiciones históricas y sociales.

Tras repasar los principios de la teoría de la gobernanza multinivel, el autor expresa algunas reservas sobre su uso y expone algunas ideas para repensar la democracia. Así, muestra el papel central de las relaciones interurbanas en los procesos de globalización y de construcción europea, y señala las características de unos espacios sociales muy particulares: las escalas, término que prefiere al de niveles, que parecen evocar una relación jerárquica entre ellos. Un aspecto importante de estas escalas es que sirven de referencia para el resto de espacios sociales, lo que explica su carácter fuertemente político. A su vez, las escalas no agotan las posibilidades de actuación de los distintos actores, que pese a que siempre suelen estar más vinculados con una de ellas, poseen intereses en todas. Esta complejidad de actores desplegando sus actividades tanto en las distintas escalas —europeas y en la global— como en la frontera entre lo público y lo privado, es uno de los factores más dinámicos de la actual Europa. El reto es comprender esta complejidad y ser capaces de controlarla democráticamente.

En este sentido, destaca el papel constructivo de la soberanía para garantizar la pluralidad de visiones a la hora de identificar los problemas y posteriormente tomar decisiones democráticas. El autor, que en un trabajo anterior identificó la paradoja de que la soberanía, que fue la fórmula alcanzada en Westfalia (1648) para terminar con las guerras de religión europeas, fue encontrada como la causa de las guerras mundiales, identifica ahora otra curiosa paradoja: las soberanías, que fueron el gran enemigo de la integración, en el actual avanzado estado de integración pueden permitir el salto dialéctico hacia una nueva forma, postsoberana y postestatal, de política, más plural y respetuosa con la diferencia. Dado que son sujetos políticos plenos, no reducibles a otros, deben ser necesariamente tenidos en cuenta, y esto fuerza a que la forma de entender la política en la Unión siempre parta de la pluralidad y ni siquiera intente reducir dicha complejidad, pues sería formal y democráticamente intolerable.

Este artículo, en fin, cierra el tema abriéndolo, pues la democracia constituye una permanente aspiración, y desde luego no circunscrita a Europa, por lo que todas estas consideraciones conectan con un debate que es absolutamente contemporáneo, característico de un momento histórico marcado por los procesos de globalización. El consuelo es que si bien el alcance geográfico y de complejidad es único, también lo son las oportunidades de comunicación y, por lo tanto, de aprendizaje. De este modo, siendo cierto que la sociedad humana es el objeto de estudio más complejo por su capacidad reflexiva (Lamo de Espinosa, 1990), sólo cabe esperar que aprendamos a tiempo los unos de los otros para gobernar esta pequeña isla europea y, desde nuestro éxito, contribuir al éxito colectivo de quienes compartimos el planeta.

En definitiva, este número monográfico ofrece un verdadero caleidoscopio conceptual que permite una visión general a las diversas ideas y conceptos que se han sugerido para (re)pensar las gobernanza y su tensa relación

con la democracia en Europa. En ese sentido, el lector encontrará enfoques variados, en ocasiones contradictorios, pero siempre sugerentes. Todos ellos comparten, no obstante, un abordaje crítico, poco complaciente, de la teoría y la práctica usuales de la gobernanza. Sin embargo, mientras algunos enfatizan sus riesgos, otros destacan sus potencialidades para la re-creación de comunidades políticas más democráticas en este nuevo siglo. En todo caso, situados en un momento de crisis de las estructuras institucionales heredadas, se debe recordar que «los chinos tienen una forma de escribir la palabra “crisis” con dos caracteres: uno significa “peligro”; el otro, “oportunidad”» (Wolin, 1974). Por lo tanto, entendemos que este debate resulta muy oportuno, y su importancia no se reduce sólo a la academia sino también adquiere un punto de vista ciudadano y comprometido. Esperamos, por ende, que las contribuciones aquí reunidas constituyan un material útil para todos los interesados. No podemos terminar estas breves palabras sin mostrar nuestro agradecimiento al director y al conjunto del consejo de redacción de *Cuadernos Europeos de Deusto* por encargarnos la coordinación de este número, y facilitarnos siempre nuestra labor.

Referencias bibliográficas

- FERRERO, MARIANO y FILIBI LÓPEZ, IGOR (2004). «Globalización, espacio, ciudadanía. Notas preliminares para una filosofía política de la sociedad mundial», en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* (Santiago de Compostela): vol. 3, n.º 1, junio, pp. 7-24.
- HELD, DAVID y MC GREW, ANTHONY (2002). «The great globalization debate: an introduction»; en HELD, D. and MC GREW, A. (eds.). *The Global Transformations reader. An introduction to the globalization debate*. Cambridge, Polity Press.
- JACHTENFUCHS, M. (1997). «Conceptualizing European governance», en JORGENSEN, K.E. (ed.), *Reflective approaches to European governance*. Basingstoke, MacMillan / New York, St. Martin's Press, pp. 39-50.
- KEATING, MICHAEL (2004). «La política territorial y el nuevo regionalismo», en MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp.189-217.
- LAMO DE ESPINOSA, EMILIO (1990). *La sociedad reflexiva. Sujeto y objeto del conocimiento sociológico*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MITTELMAN, JAMES (2000). *The globalization syndrome: transformation and resistance*. Princeton, Princeton University Press.
- ROSAMOND, BEN (2000). *Theories of European integration*. Basingstoke, Mac Millan / New York, St. Martin's Press.
- SCHOLTE, JAN AAART (2000). *Globalization: a critical introduction*. Basingstoke, Palgrave.
- WOLIN, SHELDON ([1960] 1974). *Política y perspectiva: continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Buenos Aires, Amorrortu.

Estudios

La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación

Josu de Miguel Bárcena*

Investigador en el Departamento de Derecho Constitucional, Universidad del País Vasco

Resumen: Este artículo explora algunas características y peligros del denominado Método Abierto de Coordinación (MAC). Destaca que, frente a la tendencia clásica de fortalecer las instancias supranacionales articuladas mediante pautas de constitucionalismo que iban más allá del estatal, el MAC propone un proceso político en ausencia total de control democrático y jurídico de sus acciones y decisiones. La estrategia constitucional de este modelo de gobernanza se inscribe en lo que se ha venido a denominar, en el derecho constitucional y administrativo norteamericano, como *experimentalismo democrático*. A pesar de la buena acogida que este método ha tenido entre la doctrina y la clase política, el autor resalta que es necesario no exagerar sus cualidades y posibilidades, tanto económicas como jurídicas.

Abstract: *This article explores several traits and risks of the so-called Open Method of Co-ordination (OMC). It highlights that, differing from the classical tendency to strengthen supranational instances articulated through constitutional patterns that went beyond the state one, the OMC proposes a political process devoid of any juridical and democratic control of their actions and decisions. The constitutional strategy of this model of governance inscribes in the so-called democratic experimentalism, in American constitutional and administrative Law. Being well received within the academy and the political class, however, the author argues that is necessary not to overestimate the qualities and possibilities, both economical and juridical, of that method.*

Sumario: 1. Introducción.—2. Gobernanza liberal y experimentalismo democrático: una aproximación teórica general.—3. El Método Abierto de Coordinación como paradigma institucional de la Estrategia de Lisboa.—4. La nueva gobernanza europea y el *proprium* del Estado de Derecho.—5. La crisis de la Constitución económica europea y el Método Abierto de Coordinación.—6. El experimentalismo democrático como fuente de legitimación de la gobernanza económica europea. 6.1 La dimensión

* JOSU DE MIGUEL BÁRCENA es en la actualidad becario predoctoral en el marco del programa para la formación de investigadores del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, adscrito al Departamento de Derecho Constitucional e Historia de la Teoría Política de la Universidad del País Vasco/EHU. E-mail: cjbdebaj@lg.ehu.es

teórica de la democratización de la gobernanza económica europea: las tesis deliberativas. 6.2 Dimensión metodológica: la hipótesis de la democracia participativa europea.—7. Conclusiones.

1. Introducción

El Consejo Europeo, reunido en Lisboa los días 22 y 23 de marzo de 2000, estableció un nuevo objetivo estratégico consistente en convertir a la Unión Europea, en la década que lleva hasta el 2010, en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica en el contexto de la globalización. Seis años después de aquella fecha, la revisión intermedia del proceso indica exiguos progresos materiales, que contrastan con sus numerosas lagunas y deficiencias, con nuevos retos y con un retraso tan considerable en el cumplimiento de los objetivos que sin duda convierte en utopía la mítica fecha de 2010.

Pero nuestro propósito no es entrar a considerar los límites funcionales de la política económica de la Unión. Seguramente, de ello se encargarán voces más autorizadas en el trabajo colectivo del que tengo el honor de tomar parte. Por el contrario, nuestra intención es analizar y describir, desde un punto de vista institucional y democrático, el programa de reformas propuesto por el Consejo Europeo de Lisboa de 2000. Ello porque la Estrategia de Lisboa, también incluyó un intento de transformación de las estructuras y las instituciones políticas de la Unión Europea, con la intención de que mejorasen las relaciones económicas y sociales, desde la perspectiva de la disciplina del mercado y la flexibilidad que ofrece la mera cooperación política. A partir de ese momento, podría afirmarse que la política económica de la Unión no se gobierna, de acuerdo a lo que tradicionalmente se ha entendido por ese término, sino que se formula y se aplica a través del paradigma constitucional de la nueva gobernanza europea, el Método Abierto de Coordinación.

El Método Abierto de Coordinación supone la emergencia de un dualismo institucional en la Unión Europea¹. Hasta la fecha, el método comunitario de gobierno ha permitido el fortalecimiento de instancias supranacionales de decisión y autoridad altamente centralizadas, que se articulan en diferentes niveles de gobierno y de representación política, de acuerdo con las pautas establecidas por formas de constitucionalismo más allá del Estado y una constante revisión de los términos en los que se ejercita el proceso democrático². Frente a esta tendencia, el Método Abierto de Coordinación propone un proceso político en

¹ SCHARPF, F.W.: «The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, n.º 4, 2002, pp. 645-670.

² PERNICE, I.: «Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european constitution-making revisited?», *Common Market Law Review*, n.º 36, 1999, pp. 711-715.

ausencia total de control democrático y jurídico de sus acciones y decisiones, que se haga efectivo a través de un enfoque gubernamental descentralizado que integre directamente las opiniones de los diferentes niveles de poder y de los actores corporativos de la nueva sociedad civil transnacional.

A partir de estas premisas, nuestro trabajo pretende explorar, desde la perspectiva del derecho y del principio democrático, las diversas relaciones que se producen entre la gobernanza, caracterizada aquí como síntesis teórica de la *política constitucional neoliberal*, y la aparición de la Estrategia de Lisboa y el Método Abierto de Coordinación en el discurso político y doctrinal comunitario. Comencemos por realizar una aproximación general al concepto de gobernanza.

2. Gobernanza liberal y experimentalismo democrático: una aproximación teórica general

La gobernanza es un concepto en boga dentro de la ciencia política y constitucional contemporánea. Su aparición se debe en parte a la necesidad de buscar respuestas teóricas a la crisis de *governabilidad*, que por el contrario haría referencia a un estado de cosas concreto en el conjunto de las democracias occidentales: las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido, lo que genera un importante grado de frustración y rechazo³. Las condiciones políticas y económicas que impone el régimen de la globalización, modifican los pilares sobre los que asentaba la acción gubernamental del Estado social: fin de la estabilidad del sistema financiero, crisis energética, abandono del sistema Bretton Woods, generalización de los intercambios financieros y comerciales y ruptura del consenso social básico⁴. Teniendo en cuenta este cambio de circunstancias, la gobernanza liberal preconiza una redefinición del gobierno tradicional, donde las funciones del Estado tienen que hacerse compatibles con el nuevo escenario económico y político global. Este escenario, de carácter provisional, requiere una intervención política guiada por los principios de eficacia, flexibilidad y especialización⁵.

³ ALCÁNTARA, S.M.: *Governabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995 y VALADÉS, D. y GUTIÉRREZ RIVAS, R. (Eds.): *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

⁴ GARCÍA HERRERA, M.A.: «Estado, Comunidades Autónomas y Derechos Sociales: Relaciones y Tendencias», *El Estado Autonomo: cooperación y conflicto, Anuario Jurídico de la Rioja*, n.º 8, 2002, p. 109 y KEOHANE, R.O.: «Governance in a Partially Globalized World», *American Political Science Review*, Vol. 95, n.º 1, 2001, pp. 1-13.

⁵ RHODES, R.: «The New Governance: Governing Without Government», *Political Studies*, Vol. 44, n.º 4, 1996, pp. 652-653.

La gobernanza recupera una vieja idea liberal que había sido desechada tras la crisis del periodo de entreguerras: el mercado es una instancia de ordenación no sólo económica, sino también social. Esto no viene a significar, ni mucho menos, que el poder político, en cualquiera de sus manifestaciones institucionales, desaparezca de la escena, únicamente que modifica sus tareas convencionales, enfocándolas hacia la creación de simulacros de equilibrio y seguridad a través de una maquinaria estatal escasa pero a la vez efectiva y funcional⁶. En las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, la acción gubernamental clásica, caracterizada por su verticalidad institucional, debe de transformarse en una gobernanza de tipo horizontal, que intente involucrar a todos aquellos intereses de los actores sociales, administrativos y empresariales, que dirigen y gestionan la sociedad y la economía. La función clave no es tanto la redistribución de recursos, como la regulación del riesgo social y político, lo que implica la formalización de un proceso decisorio dirigido a la solución de problemas y que debe de tener en cuenta la simbiosis entre los poderes públicos y los privados⁷.

En lo que respecta a lo que podríamos denominar como su estrategia constitucional, la gobernanza propone reconstruir la teoría clásica del gobierno, a través de novedosas formas de elaboración, ejecución y control de las políticas públicas, que se inscriben en lo que de un tiempo a esta parte se ha venido a denominar desde el derecho constitucional y administrativo norteamericano, como *experimentalismo democrático*⁸. El enfoque propuesto por el experimentalismo democrático se inspira en la esfera social, principalmente en las prácticas organizativas de las empresas. Se trata de aplicar las lecciones de las variantes asiática y norteamericana del capitalismo a órganos administrativos y reguladores, argumentando que sus prácticas deliberativas empresariales deberían seguir el modelo de la economía y la sociedad neoliberal: prácticas de evaluación administrativa comparada, la necesidad de adaptarse al cambio económico incesante, el compromiso con la experimentación institucional permanente, la disposición al aprendizaje mutuo fruto de la evaluación y el establecimiento de sistemas de mediación de conflictos de carácter extrajurídico⁹.

⁶ NEGRI, T. y HARDT, M.: *El trabajo de Dionisos*, Akal, Madrid, 2003, p. 58.

⁷ KOOIMAN, J.: «Social-political governance: introduction», en KOOIMAN, J. (Ed.): *Modern governance: New government-society interactions*, Sage, Londres, 1993, p. 2.

⁸ Por todos, ver en este sentido DORF, M.C. y SABEL, C.F.: «A Constitution of Democratic Experimentalism», *Columbia Law Review*, Vol. 98, n.º 2, 1998, pp. 267-473.

⁹ SABEL, C.F.: «Learnig by Monitoring: The Institutions of Economic Development», en SMELSER, N.J. y SWEDBERG, R. (Eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton, 1994, pp. 135 y ss.

3. El Método Abierto de Coordinación como paradigma institucional de la Estrategia de Lisboa

En la Unión Europea (en adelante UE), la nueva gobernanza y el experimentalismo democrático han tomado en su fase actual, el nombre de Método Abierto de Coordinación (en adelante MAC). Aunque resulte paradójico, la Unión no cuenta al día de hoy con una verdadera política económica común, más allá de la consecución del mercado. La política económica es competencia de los Estados, sin perjuicio de coordinación a escala comunitaria a través de orientaciones generales¹⁰. Los intentos por institucionalizar una política económica común han resultado en vano desde principios de la década de 1990. Ello no resulta difícil de comprender si nos atenemos a las dos ampliaciones que desde entonces han aumentado de doce a veinticinco el número de Estados miembros. En este contexto, las diferencias entre los estilos políticos, los modelos económicos y las prácticas administrativas se han hecho tan grandes, que resulta casi imposible que una regulación a nivel comunitario no afecte de manera decisiva a la ordenación de un sector económico determinado dentro de un Estado¹¹.

Esta situación requiere la utilización de métodos políticos diferentes hasta los ahora ensayados, en consonancia con las políticas económicas nacionales y sus respectivos procesos de institucionalización. Así las cosas, aparece en escena el MAC, el sistema de gobierno de la política económica comunitaria, un tipo de *gobierno débil* que precisamente llega avalado por su hipotética capacidad para combinar la coherencia con el respeto a la diversidad institucional, y la eficiencia con la legitimidad democrática¹². Según el Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, el MAC debería facilitar la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros, siempre desde una perspectiva global europea, en las siguientes materias: el empleo, la inclusión social, la reforma del sistema de pensiones, la sociedad de la información y las políticas de investigación e innovación. Por supuesto, en su aplicación, el MAC habrá de guardar una indudable coherencia con una serie de procesos económicos comunitarios paralelos, a saber: la Orientaciones Generales de Política Económica, el proceso de vigilancia multilateral vinculado con las reformas estructurales en los mercados de bienes y servicios y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

¹⁰ Ver a este respecto el art. I-15 del Tratado Constitucional. Una visión crítica de esta realidad en LÓPEZ PINA, A.: *Europa, un proyecto irrenunciable. La Constitución para Europa desde la teoría constitucional*, Dykinson, Madrid, 2004, pp. 255 y ss.

¹¹ SCHARPF, F.W.: *Gobernar Europa, ¿Eficaz y democráticamente?*, Alianza, Madrid 2000.

¹² BÚRCA, G. de: «The constitutional challenge of new governance in the European Union», *European Law Review*, n.º 28, 2003, pp. 814-839.

En su desarrollo, el MAC organiza procesos de aprendizaje y comparación mutuos entre los Estados miembros, sobre cómo hacer frente a los retos comunes de la economía global de forma coordinada, mientras intenta respetar, al mismo tiempo, las peculiaridades políticas nacionales y regionales. Para ello, instituye varios niveles de aproximación institucional y gubernamental a los problemas planteados, entre los que pueden distinguirse, con meridiana claridad, las siguientes etapas:

- a. Establecimiento de directrices económicas y sociales para el conjunto de la Unión, combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que se fijan a corto, medio y largo plazo.
- b. Formulación, cuando proceda, de indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los Estados miembros y sectores materiales como método de comparación de las prácticas idóneas.
- c. Transformación de las directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias de cada Estado miembro.
- d. Organización periódica de controles y evaluaciones comparadas entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo que conduzcan a la imitación de las mejores prácticas¹³.

A pesar de su envergadura y sus ambiciones, el MAC no se articula formalmente en las disposiciones constitucionales de los Tratados, no se ajusta a los parámetros generales del modelo institucional de la Unión, ni se canaliza a través de los procedimientos establecidos en aquellas disposiciones. Tampoco, como veremos a continuación, se traduce en normas de derecho comunitario. En cierta manera, la nueva gobernanza económica europea constituye una expresión privilegiada de lo que se ha dado en llamar como *top law*, es decir, la implicación de una pluralidad de sujetos decisorios, pero mediante una selección discrecional de las instituciones implicadas y un diseño *ad hoc* de su funcionamiento, teniendo en cuenta los objetivos y los intereses previamente esbozados por los actores implicados¹⁴.

¹³ Las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, pueden verse en el servidor de la UE: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/mar2000/index.htm>. Una perspectiva doctrinal, en REGENT, S.: «The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?», *European Law Journal*, Vol. 9, n.º 2, 2003, pp. 195-204.

¹⁴ CAFARO, S.: «La méthode ouverte de coordination, l'action communautaire et le rôle politique du Conseil européen», en VV.AA.: *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Vol. II, ULB, Bruselas, 2003, p. 218.

Quizá por ello, en la cima del diseño gubernamental se sitúa el todopoderoso Consejo Europeo, que será quien defina las orientaciones generales para los diferentes ámbitos de la política económica de la Unión. Las orientaciones generales ofrecen los instrumentos necesarios, a condición de que sean simplificados y mejor coordinados, a través de otras formaciones del Consejo de la UE, principalmente la sección ministerial que se encarga de la economía y las finanzas (ECOFIN). La Comisión Europea cataliza las distintas fases del MAC, mediante la presentación de propuestas sobre directrices europeas, organizando el intercambio de las mejores prácticas, presentando propuestas de indicadores y apoyando el seguimiento y la evaluación comparada realizada por los propios Estados miembros¹⁵.

El MAC ha tenido, digámoslo claramente, una buena acogida entre la doctrina y la clase política¹⁶. Sin embargo, conviene andarse con cuidado a la hora exagerar sus cualidades y posibilidades, tanto económicas como jurídicas. Si desde una perspectiva puramente funcional, el balance ha sido altamente discutible, evidenciándose múltiples lagunas y retrasos en lo referente a la competitividad y al crecimiento de la economía comunitaria¹⁷, en el ámbito político y constitucional, la irrupción de la Estrategia de Lisboa y el MAC supone, como veremos a continuación, la relativización progresiva de las virtudes de lo que genéricamente vamos a denominar como el Estado social y democrático de Derecho nacional y europeo¹⁸.

4. La nueva gobernanza europea y el *proprium* del Estado de Derecho

No resulta difícil convenir que el derecho ha sido hasta la fecha la principal fuente de legitimidad del proceso de integración europea. La historia del dere-

¹⁵ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, *op. cit.*, apartado n.º 36 y LASSALLE, D. y LEVRAT, N.: «Un Triangle à Quatre Côtés: L'Equilibre Institutionnel et le Conseil Européen», *European Integration*, Vol. 26, n.º 4, 2004, pp. 431 y ss.

¹⁶ A los trabajos nombrados con anterioridad, recomendamos unir los siguientes: LEBESIS, N. Y PATERSON, J.: *Developing New Modes of Governance in the European Union*, Commission Forward Studies Unit, Bruselas, 1999; ARMSTRONG, K.: «Tackling social exclusion through OMC: reshaping the boundaries of EU governance», en BOERZEL, T. y CÍCOWSKI, R. (Eds.): *The State of Union. Vol. III*, Oxford University Press, Oxford, 2003, entre otros.

¹⁷ Particularmente en el terreno del empleo, la innovación tecnológica y la cohesión social. Ver en este sentido el Informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel presidido por André Sapir, bajo el título «Agenda de una Europa en crecimiento» y con el subtítulo «Making the EU Economic System Deliver». El Informe Sapir puede consultarse en el servidor electrónico de la UE, en la siguiente dirección: <http://www.euroactiv.com/mdbtext/innovation/sapirreport.pdf>.

¹⁸ HARLOW denomina a este proceso de relativización gubernamental como *desconstrucción*; al respecto, ver HARLOW, C.: «Deconstructing Government?», *Yearbook of European Law*, Clarendon Press, Oxford, 2005, pp. 57-61.

cho comunitario es por encima de todo un ejercicio normativo, donde los mensajes ambivalentes en lo que respecta a la elaboración de las respuestas válidas que distinguían lo legal de lo ilegal, no han sido particularmente bienvenidos. La transformación de Europa ha sido la transformación de un ordenamiento jurídico de naturaleza internacional, en un orden jurídico funcionalmente constitucional¹⁹. En cierta manera, las elites europeas tomaron el único camino que podían tomar. Ante la ausencia de una forma política constituyente, con un tipo de proyección simbólica y factual, se apeló a un valor político, cultural e histórico, que estaba en los orígenes de la tradición jurídica democrática liberal: el Estado de Derecho. Por ello, hasta el día de hoy decimos que la UE es ante todo una Comunidad de Derecho²⁰.

Sin embargo, el MAC nos invita a tomar a la ligera las tradicionales virtudes del Estado de Derecho europeo, precisamente por la creciente desnormativización del derecho comunitario que propugna. Como señalamos con anterioridad, el MAC se basa, fundamentalmente, en el despliegue de un *decision making* flexible, donde progresivamente se pasa de un sistema basado en reglas y procedimientos sujetos a la observancia de un intérprete independiente, como en realidad ocurre en el método comunitario con la Comisión y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE), a un sistema basado en la decisión política consensuada y no vinculante de los Estados miembros²¹.

La política económica y social es un ámbito especialmente sensible a la aparición de formas experimentales en lo que respecta al derecho en general. Los intensos debates de la década de los sesenta y setenta del siglo pasado, acerca de los fallos de las estrategias de juridificación del Estado social, estuvieron guiados por consideraciones normativas acerca de la intrusión de las actividades burocráticas en la economía y en el mundo de la vida²². La inclusión de la política social en el derecho desencadenó pronto la búsqueda de modelos alternativos de racionalidad legal que cubriesen las lagunas abiertas

¹⁹ WEILER, J.H.H.: *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999 y Díez PICAZO, L. M.: *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002.

²⁰ De acuerdo sobre todo al párrafo 23 del Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 1/91, de 14 de diciembre. Ver en este sentido también AZZENA, L.: *L'integrazione attraverso i diritti. Del cittadino italiano al cittadino europeo*, Giappicheli, Turín, 1998 y SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: «Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance y los efectos de la integración europea», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 90, 1995, pp. 62 y ss.

²¹ CLOSA MONTERO, C.: «Lecciones del Pacto de Estabilidad», *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Papel de análisis n.º 22, 2004, <http://www.realinstitutoelcano.org/>

²² FORSTHOFF, E.: *Problemas actuales del Estado social de Derecho en Alemania*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1966 y VEGA, P. de: «El problema de los derechos fundamentales en el Estado social», *Anuario Jurídico de la Rioja*, n.º 3, 1997, pp. 365-382.

por las técnicas jurídicas empleadas, excesivamente formalistas, y aliviasen, al mismo tiempo, la falta de engarce del derecho con la realidad social. Las teorías legales del discurso y de sistemas, surgen precisamente como una respuesta a las discrepancias entre los programas legales y el impacto real de los programas administrativos diseñados para implementar los programas concretos en la sociedad²³. En parte, estas narrativas constitucionales respondían a las mismas estrategias que ahora invocan los defensores del MAC.

Ya hemos señalado que la política económica comunitaria aparece extremadamente fragmentada en lo estructural y en lo administrativo. Las diferencias entre los estilos políticos de los modelos sociales europeos son difíciles de superar incluso aunque los cambios requeridos afecten fundamentalmente a órganos reguladores bajo el control directo del Estado. Por lo tanto, en cierta forma, la paradoja se plantea en la Unión en los mismos términos que la discusión de la década de los sesenta y setenta del siglo pasado: por ello aparece el MAC²⁴. El derecho débil europeo surge entonces como una solución intermedia al dilema planteado y ya ensayado, en el ámbito de la Unión, de la pura integración y la simple cooperación en política económica²⁵. La incertidumbre y la diversidad de situaciones a las que se deben de enfrentar los Estados miembros, requieren de la utilización de un derecho descentralizado, elaborado a través de nuevas técnicas participativas y deliberativas, que esté caracterizado por su reversibilidad y su capacidad de adaptación a las nuevas situaciones planteadas por la realidad económica global²⁶.

Ahora bien, esta nueva gobernanza conduce a la producción de un tipo de derecho tan poco vinculante, que en ocasiones ha llevado a más de un jurista a preguntarse si puede ser caracterizado como auténtico derecho²⁷. En el marco del MAC, el proceso político en el Consejo Europeo y el ECOFIN está marcado por dos características. Primero, es informal en cuanto que simplemente se basa en la reunión de información, el esbozo de planes de acción, la adjudicación de elogios públicos por las mejores prácticas y la puesta en evidencia de los Es-

²³ HABERMAS, J.: *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2001 y LUHMANN, N.: *Procedimenti Giuridici e Legittimazione Sociale*, Giuffrè, Milán, 1995.

²⁴ EBERLEIN, B. y KERWER, D.: «New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective», *Journal of Common Market Studies*, Vol.42, n.º 1, 2004, pp. 123 y ss.

²⁵ SCOTT, J. y TRUBEK, D.M.: «Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union», *European Law Journal*, Vol. 8, n.º 1, 2002, pp. 1-18

²⁶ TRUBEK, D.M., COTTRELL, P. y NANCE, M.: «Soft Law, Hard Law, and the European Integration: Toward a Theory of Hybridity», *Jean Monnet Working Papers*, n.º 02/05, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/>

²⁷ EVERSON, M.: «The Constitutional Law of the Euro? Disciplining European Governance», en BEAUMONT, P. y WALKER, N. (Eds.): *Legal framework of the Single European Currency*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 120.

tados que no hayan alcanzado los objetivos mínimos. Todo ello en el contexto de recomendaciones y orientaciones colectivas y otros instrumentos tan poco jurídicos. Segundo, aun cuando las nuevas formas de gobernanza han sido designadas por áreas políticas limitadas, son sin embargo holísticas, lo que significa que implican la actuación en conjunto de los gobiernos, así como un amplio número de interesados²⁸. En consecuencia, estamos ante un poder no vinculante y difuso, que está ejerciendo su dominio sin ser constreñido por las normas que gobiernan la atribución de competencias, la responsabilidad democrática y su control judicial tanto a nivel estatal como supranacional.

Así las cosas, en cuanto a la gobernanza y sus relaciones con el derecho, podemos acabar concluyendo que el experimentalismo democrático que lo caracteriza, nos invita, cuando menos, a tomar a la ligera las virtudes del Estado de derecho. La crisis política y el desenlace jurídico del Pacto de Estabilidad, considerado el auténtico paradigma del MAC, no hacen sino reforzar esta idea²⁹. Ahora bien, cuando se nos invita a que aflojemos los lazos existentes entre el derecho y la imposición de su cumplimiento, hemos de saber que se traslada la naturaleza jurídico-política de la Unión desde lo constitucional a lo internacional, y lo que es aún peor, se termina por difundir la idea de que nuestras sociedades pueden administrarse con escasos poderes de intervención gubernamental³⁰.

5. La crisis de la Constitución económica europea y el Método Abierto de Coordinación

Hasta el Tratado de Maastricht, la Unión se constituyó como una comunidad política dual en lo referente a lo económico y lo social³¹. Los Tratados comunitarios perfilaban una constitución económica apolítica y

²⁸ BORRÁS, S. y JACOBSSON, K.: «The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU», *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, n.º 2, 2004, pp. 185-208.

²⁹ Sobre esta cuestión, recomendamos ver QUADRA-SALCEDO JANINI, T. de la: «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», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 126, 2004, pp. 151-176.

³⁰ El profesor García Herrera ha dado igualmente cuenta de esta situación en el ámbito de los derechos fundamentales incluidos en el Tratado Constitucional, señalando que «se prefiere evitar los pronunciamientos vinculantes del derecho y se teme que la norma sustituya los consensos. Pero la preferencia por un derecho flexible y adaptable conduce a una elasticidad que consiente, finalmente, la imposición de mayorías y coyunturas ideológicas influenciadas por la lógica del mercado», en GARCÍA HERRERA, M.A.: «Derechos nuevos y nuevos derechos en la Unión Europea», *Teoria del diritto e dello stato. Rivista europea di cultura e scienza giuridica*, n.º 1, 2005, p. 54.

³¹ JOERGES, C.: «¿Qué tiene de social-demócrata la constitución económica europea?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 73, 2005, pp. 9-53.

neutral en el sentido de que no estaba sujeta a intervenciones políticas. Ésta era su *raison d'être* constitucional y supranacional. Sin embargo, la política social era tratada como una materia categóricamente distinta, constituía un dominio de la legislación política y, por tanto, debía permanecer en el ámbito nacional. Así pues, el enraizamiento del mercado en la sociedad podía y debía ser llevado a cabo por los Estados miembros de manera diferenciada.

El Acta Única Europea supuso, en cierto modo, el comienzo de lo que podría denominarse como las *invasiones del mercado* a las políticas sociales europeas. La iniciativa de la Comisión presidida por J. Delors acerca de la consecución del mercado interior fue un esfuerzo por consolidar y dar prioridad a la institucionalización de la racionalización económica en el proyecto de integración europea. El reforzamiento de las libertades económicas fomentó de manera extraordinaria los procesos de competencia entre regulaciones, y expuso a las legislaciones nacionales a controles reiterados desde el marco supranacional. Con ello se ponía en marcha un proyecto social y económico europeo que en lo fundamental consideraba al neoliberalismo como la referencia teórica y funcional dominante, referencia que sin embargo debería hacer concesiones prácticas puntuales al proyecto mercantilista y socialdemócrata³².

En este contexto de concesiones neoliberales hay que entender la Unión Monetaria, el Pacto de Estabilidad y la Agenda de Lisboa, diferentes jalones de un largo proceso por intentar limitar la apariencia *ordoliberal* de la Constitución económica europea, y por mostrar una voluntad decidida por parte de los Estados miembros y los operadores económicos, en dotar de un control político aparente sobre la economía capitalista comunitaria³³. Sin embargo, es necesario resaltar que con esta tendencia, se profundizaba en la ruptura del dualismo histórico entre la política de mercado de la Unión y la política económica de los Estados miembros³⁴.

El fracaso del Pacto de Estabilidad y de la Agenda de Lisboa, indica que los Estados no han sido capaces de cumplir con un compromiso constitucional que nació de la necesidad de encontrar una respuesta supranacional

³² Ver en este sentido, el interesante trabajo de VAN APELDOORN, B.: «Transnationalization and the Restructuring of Europe's Socioeconomic Order. Social Forces in the Construction of «Embedded Neoliberalism»», *International Journal of Political Economy*, Vol. 28, n.º 1, 1998, pp. 12-53.

³³ Sobre el carácter ordoliberal de la Constitución económica europea, recomendamos ver SCHARPF, F.W.: *Gobernar Europa, ¿Eficaz y democráticamente?*, *op. cit.* y DI PLINO, G.: «La costituzione economica nel processo costituente europeo», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n.º IV, 2003, pp. 1781 y ss.

³⁴ CASSESE, S.: «La Costituzione europea: elogio della precarietà», *Quaderni costituzionali*, n.º 3, 2002, pp. 469 y ss.

no política en un ámbito político y económico, la política fiscal y presupuestaria, que es parte esencial de la soberanía popular y de la política sujeta a control parlamentario³⁵. Más allá de los debates en torno a la eficacia de la economía capitalista de la Unión, nos interesa explicar a continuación cómo el carácter monista de la nueva Constitución económica europea, ha tenido graves efectos en las democracias de los Estados miembros, en parte gracias a la inestimable ayuda de la gobernanza y el renovado soporte institucional que implica.

Los instrumentos de intervención política comunitaria en la economía, esto es, Unión Monetaria, convergencia presupuestaria y grandes orientaciones de política fiscal, se consagran como una fórmula macroeconómica frágil, pero que actúan como mecanismo efectivo de disciplina económica global entre el Estado, las regiones y la Unión. Por lo tanto, la función última de este mecanismo, no sería tanto la de entrar en detalles prácticos, como la de proveer unas pautas que ordenen el equilibrio de las finanzas públicas entre los Estados miembros de la Unión, de acuerdo a unos criterios de convergencia económicos previamente consensuados³⁶. Se crea así un doble espacio virtual de dirección económica y política: formalmente, la política económica se mantiene en manos de los Estados miembros; materialmente, las directrices políticas europeas elaboradas a través del MAC, ejercen una influencia limitadora en la capacidad de los parlamentos nacionales, regionales y los entes locales para llevar a cabo políticas legislativas diferenciadas en lo social y en lo económico.

Es, sin embargo, en el contexto de la rendición de cuentas democráticas, donde el MAC despliega con mayor fuerza su capacidad para desvirtuar los atributos del gobierno constitucional clásico³⁷. Todo ello porque la absorción material de competencias gubernamentales de carácter económico por parte de la Unión, tal como las hemos explicado, no se ve compensada con una democratización del ejercicio de esas competencias en el ámbito supranacional³⁸. La ausencia de disposiciones vinculantes, el reforzamiento de los

³⁵ JOERGES, C.: «¿Qué tiene de social-demócrata la constitución económica europea?», *op. cit.*, p. 33.

³⁶ TOSATO, G.L.: *L'Unione economica e monetaria e l'euro. Aspetti giuridici ed istituzionali*, Giapichelli Editore, Turín, 1999, p. 95 y en conjunto, ver CAPICOTTO, L.: «Il Patto di Stabilità Interno: Gli Effetti dell'Applicazione», en BASSI, M.L. (Coord.): *Dai Patti di Stabilità alla Legge di Stabilità*, CEDAM, Milán, 2004, pp. 23-48.

³⁷ OFFE, C.: «The European model of "social" capitalism. Can it survive European integration?», *Journal of Political Philosophy*, n.º 11, 2003, pp. 437 y ss.

³⁸ Esta apreciación, de manera premonitoria, en SCHARPF, F.W.: «Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities», en SCHARPF, F.W. y SCHMIDT, V.A. (Eds.): *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 21-124.

poderes ejecutivos y la marginalización del Parlamento Europeo (en adelante PE), la Comisión y del TJCE del proceso político, supone un paso más en la institucionalización de lo que algún comentarista ha denominado con gran acierto como la *irresponsabilidad política organizada*: una situación en la que los niveles de gobierno europeo, nacional y regional, terminen por culparse mutuamente de su incapacidad para resolver los problemas de unos ciudadanos, que atónitos, son incapaces de identificar quién adopta (o no adopta) finalmente las decisiones que realmente les concierne en materia social y económica³⁹.

6. El experimentalismo democrático como fuente de legitimación de la gobernanza económica europea

Cuando se hace alusión a los límites democráticos e institucionales del MAC, sus defensores señalan que la gobernanza económica europea es un ámbito sujeto a la mera coordinación voluntaria por parte de los Estados miembros, que consienten únicamente en establecer redes precarias de cooperación para aproximar sus políticas económicas, en un contexto de una alta diversidad y complejidad sistémica. El propio Tratado Constitucional ha denominado a estos ámbitos en su art. I-15 como «políticas de coordinación sujetas a orientaciones generales». Por ello, no sería necesario canalizar el proceso político del MAC en la senda del método comunitario, del gobierno constitucionalizado en los diferentes Tratados que configuran la Unión⁴⁰.

Ahora bien, esta realidad, insoslayable, no soluciona los problemas anteriormente planteados, pues como ha quedado demostrado, la gobernanza económica que se formula en el nivel comunitario, tiene una proyección indiscutible en los ámbitos de competencia económica que permanecen en la esfera soberana y democrática del Estado. Así las cosas, la doctrina ha hecho referencia al experimentalismo democrático para dar solución a las evidentes carencias que desde lo institucional a lo jurídico, presenta el MAC⁴¹. A continuación, trataremos de pronunciarnos en torno al fundamento democrático de la nueva gobernanza europea, desde un punto de vista teórico y metodológico.

³⁹ El ejemplo alemán de irresponsabilidad política organizada puede comprobarse en el magnífico trabajo, de carácter divulgativo, del liberal DARNSTÄDT, T.: *La trampa del consenso*, Trotta, Madrid, 2005.

⁴⁰ BÚRCA, G. de: «The constitutional challenge of new governance in the European Union», *op. cit.*, p. 836.

⁴¹ EBERLEIN, B. y KERWER, D.: «New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective», *op. cit.*, p. 133.

6.1. *La dimensión teórica de la democratización de la gobernanza económica europea: las tesis deliberativas*

El fundamento teórico de las cualidades democráticas del MAC se encuentra en el paradigma constitucional deliberativo. De inicio, parece difícil coexistir un proceso político flexible y un derecho débil, como es el que emana del MAC, con un pensamiento constitucional que se ha dedicado a indagar el nexo entre la democracia y el procedimiento, como factor de estabilidad institucional en el ámbito del Estado social⁴². Sin embargo, lo que a la gobernanza económica europea le interesa destacar, no es tanto la legitimidad que proporciona el laberinto procesal del trámite parlamentario de las normas, como la función discursiva y dialógica de la política deliberativa, que permite en última instancia que las decisiones, sean del signo que sean, aparezcan no como una simple agregación de intereses, sino como un intercambio de argumentos donde prevalece aquel que tenga una mayor plausibilidad⁴³.

El MAC guarda una íntima relación con estas tesis. Ello porque basa toda su capacidad de innovación política en los procesos de aprendizaje que puedan emerger de la comparación de las diversas experiencias económicas nacionales, en un foro institucional, diseñado para proporcionar flexibilidad en lo político y en lo económico. Su enfoque plenamente deliberativo queda perfectamente plasmado en las palabras de uno de sus más ardientes defensores: «el MAC creará redes transnacionales de transmisión de experiencias nacionales que abrirán paso a nuevas formas de pensamiento acerca de la política social transfronteriza; fusionará la perspectiva técnica con el conocimiento práctico y las nuevas visiones normativas; combinará un enfoque técnico de solución de problemas con una deliberación participativa; producirá aprendizaje a través de esa experimentación descentralizada, de la evaluación comparada generalizada, del intercambio de las mejores prácticas y de la revisión práctica; [...] e impedirá todo movimiento contrario al objetivo final perseguido a través del control multilateral de los resultados y del consiguiente interés de las autoridades competentes por no quedar en evidencia en caso de que aquellos fuesen negativos»⁴⁴.

Ahora bien, esta retahíla de parabienes deliberativos tiene también, como no podía ser de otra manera, su lado más oscuro. La primera de las objeciones es

⁴² HABERMAS, J.: *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, op. cit., pp. 363 y ss.

⁴³ Ello ya ha sido puesto de manifiesto, en el ámbito de la legislación europea a través de comités, por lo que se denomina como supranacionalismo deliberativo; al respecto, ver LINDSETH, P.L.: «Weak» constitutionalism? Reflections on Comitology and Transnational Governance in the European Union», *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 21, n.º 1, 2001, pp. 162 y 163.

⁴⁴ TRUBEK, D. y MOSHER, J.: «New Governance, employment policy and the EU social model», en ZEITLING, J. y TRUBEK, D. (Eds.): *Work and Welfare in Europe and US*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 51 y ss.

fácil de comprender, y se refiere al ámbito práctico, en parte ya analizado cuando hablábamos del MAC y del *propium* del Estado de Derecho. Es indudable que los procesos de aprendizaje teóricos que emerjan durante el proceso político pueden ser efectivos como fuente de inspiración, que permita poner en práctica políticas públicas en cada Estado miembro a través de la imitación. Ahora bien, en la medida en que las decisiones se plantean como meras *orientaciones generales*, se corre el peligro de abusar de un ejercicio comparativo de tipo estadístico, que finalmente se traduzca en una acción política meramente simbólica, sin una aplicación real, como finalmente ha ocurrido en los casos de las políticas de innovación tecnológica, de empleo y de seguridad social⁴⁵.

Más allá de la eficacia, la segunda de las críticas tiene que ver con la desconexión teórica con el planteamiento que el propio Habermas hace de la democracia deliberativa. Como se sabe, el nexo entre el principio democrático y el procedimiento que reivindica el autor de la Escuela de Francfort, esconde una vertiente material insustituible para dotar de legitimidad a la emergencia de cualquier Derecho, ello porque en su génesis actúan una serie de principios constitucionales, esenciales para poner en relación a la sociedad política con sus representantes: la publicidad, el pluralismo político y la economía procesal del procedimiento legislativo a través del principio mayoritario⁴⁶. Estas premisas no se dan en el caso del marco institucional del MAC, por dos razones fundamentales: por un lado, la metodología funcional y de trabajo está dominada por el Consejo Europeo, el ECOFIN y la Comisión, instituciones que llevan a cabo sus tareas a través de un proceso político enmarcado en la clandestinidad jurídica y política; por otro lado, existe una dependencia clara de la voluntad y del consenso intergubernamental entre los Estados miembros para alcanzar los diversos objetivos de carácter económico y social⁴⁷.

6.2. *Dimensión metodológica: la hipótesis de la democracia participativa europea*

La gobernanza económica europea también propone la superación de los esquemas institucionales derivados de la concepción democrática repre-

⁴⁵ JACOBSSON, K. y SCHMID, H.: «Real integration or just formal adaptation? On the implementation of the national actions plans for employment», en PORTE, C. de la, y POCHE, P. (Eds.): *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, PIE PETER LANG, Bruselas, 2002, y BERCUSSON, B.: *Social Rights in the European Constitution*, University of London, Londres, 2004, p. 21.

⁴⁶ HABERMAS, J.: «¿Qué significa “política deliberativa”? Tres modelos normativos de democracia», en el Vol. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 1996, p. 235.

⁴⁷ ROBLES CARRILLO, M.: «La reactivación de la Estrategia de Lisboa», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 16, 2005, p. 540.

sentativa, mediante un tipo de democracia plural y asociativa, que encuentra su expresión formal más acabada, en el principio participativo. El Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, afirmaba que una de las características más sobresalientes del nuevo paradigma gubernamental que propugnaba era su «enfoque completamente descentralizado», que puede ser aplicado «de acuerdo con el principio de subsidiariedad [...]. La Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil *pueden y deben* estar activamente implicados, empujando para ello distintas formas de relacionarse»⁴⁸.

El párrafo anterior no es una cita aislada, sino que forma parte de una estrategia global tramada en diferentes momentos y sedes institucionales, con el objetivo de crear nuevas formas de legitimidad democrática paralelas a lo que Peter Häberle ha denominado como «perspectiva europea de la representación». Para el constitucionalista alemán, los Tratados comunitarios esbozan un sistema de representación política, que no sólo se limita a equilibrar los diferentes intereses que se expresan en el complejo proceso político comunitario, sino que se presenta como un almacén de conceptos destinado a recomponer una cierta unidad europea de carácter social, política y de mercado, tal como lo hizo en la formación de la unidad nacional en los albores del Estado moderno⁴⁹.

En cualquier caso, conviene tener en cuenta cuáles son los elementos referenciales de la estrategia participativa a la que hemos aludido con anterioridad. El primero y más importante, la necesidad de mantener al PE, órgano donde por antonomasia se proyecta el principio democrático en la UE, al margen del proceso político y de la toma de decisiones. En el MAC, más allá de lo meramente informativo, el PE está destinado a contemplar desde la barrera los intercambios de conocimientos técnicos y experiencias nacionales que se realizan de manera informal entre la Comisión y el Consejo de la UE, y los grupos de presión y los movimientos sociales a escala europea.

Es necesario advertir que la posición subalterna del PE en las políticas de cooperación europeas ya había sido verificada por el TJCE con anterioridad a la aparición de la Estrategia de Lisboa y del MAC. En su Sentencia T-135/96, de 17.6.1998, el Tribunal de Primera Instancia había afirmado, que a falta de intervención del PE en el proceso de adopción de un acto legislativo comunitario, «el principio de democracia, en el que se basa la Unión, requiere [...] que la participación de los pueblos en dicho proceso se garantice de forma *alternativa*, en este caso a través de los interlocutores sociales que celebran

⁴⁸ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, *op. cit.*, apartado n.º 38.

⁴⁹ HABERLE, P.: «Representación en la UE. Una contribución a la teoría constitucional europea», *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, n.º 3, 2004.

el Acuerdo al que el Consejo, decidiendo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión [...]. Para controlar el cumplimiento de dicha exigencia, incumbe a la Comisión y al Consejo comprobar la representatividad (acumulada) de los interlocutores sociales interesados»⁵⁰.

La concepción del principio participativo desplegada en el Consejo Europeo de Lisboa y en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia que acabamos de comentar, fue posteriormente reforzada y ratificada en dos momentos institucionales claves para el devenir de la gobernanza en el proceso de integración comunitaria, a saber: el Libro Blanco de la Gobernanza, elaborado por la Comisión Europea en 2001, donde se apunta como uno de sus objetivos centrales «que más personas y organizaciones se involucren en el diseño y formulación de las políticas comunitarias» y el Tratado Constitucional aún inédito, que llega a reconocer formalmente a la democracia participativa, en su art. I-47, como uno de los elementos esenciales de *la vida democrática de la Unión*⁵¹. No interesa extendernos más sobre esta cuestión, en la medida en que nos hemos ocupado de forma más detallada sobre la misma en otras sedes doctrinales⁵². Lo que sí nos parece interesante por el contrario, es llamar la atención sobre las posibles consecuencias políticas e institucionales de la emergencia del principio o democracia participativa, tal y como se expresa en los últimos tiempos en el discurso comunitario. Entre ellas, sin duda la más decisiva, la erosión de la ya de por sí frágil estructura parlamentaria comunitaria, al hacer menos transparente la toma de decisiones y al conferir legitimidad a entidades autónomas y sectoriales, incluidas en la sociedad civil europea organizada, incapaces por sí solas de asumir el interés general comunitario⁵³.

Efectivamente, la democracia asociativa que pregona la gobernanza económica europea, requiere, como muy bien ha apuntado críticamente el PE, una transformación global de los protagonistas y del medio institucional para la acción política. El nuevo protagonista de la gobernanza europea que viene es la sociedad civil europea, integrada por *partes interesadas*, es decir, grupos de presión, colectividades regionales y asociaciones representativas,

⁵⁰ Sentencia de 17.6.1998, Tribunal de Primera Instancia, *Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises vs. Consejo de la UE*, T-135/96, Recopilación de Jurisprudencia 1998, página II-02335, fundamento jurídico n.º 89.

⁵¹ Comisión de las Comunidades Europeas, *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*, COM (2001) 428 final, Bruselas, 25.7.2001, p. 12 y *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2004, p. 34.

⁵² MIGUEL BÁRCENA, J. de: «La dialéctica entre la democracia representativa y participativa en el orden constitucional de la Unión Europea», *Revista de Derecho Político*, n.º 64, 2005.

⁵³ Puntos 8, 9, 10, 11 y 12 del Informe del PE sobre el Libro Blanco de la Comisión, *La Gobernanza europea*, A5-0399/2001, 15.11.2001, pp. 9 y 10 e Informe del PE sobre el análisis del método abierto de coordinación en los ámbitos del empleo y los asuntos sociales y las perspectivas de futuro, A5-0143/2003, 30.4.2003.

portadores todos ellos de una diversidad de intereses en plena competencia⁵⁴. En la gobernanza y en el MAC se habla muy poco de ciudadanos cuando se trata de proyectar el principio democrático, en la creación y en el control de las políticas públicas comunitarias. La razón para ello es que se considera más práctico y eficaz negociar contractualmente con aquellos actores de la sociedad civil afectados directamente por una norma, que con la sociedad política europea en su conjunto, representada en el Parlamento⁵⁵.

Sin embargo, la apelación a una hipotética sociedad civil europea resulta difícilmente sostenible y creíble. A esta falta de credibilidad contribuyen numerosas definiciones donde suelen confluir los planos nacional y supranacional, y se confunden las organizaciones no gubernamentales con el poder empresarial privado, como esferas indistintas de intermediación de la acción social y política⁵⁶. En un momento tan importante del proceso de integración como el que vivimos, se olvida que es posible una sociedad civil europea alternativa a la postulada, al margen de veleidades escolásticas y pluralistas⁵⁷. Una sociedad civil donde los derechos de libertad y comunicación política estén anclados en la conciencia pública de los ciudadanos europeos de tal forma, que la articulación de la diversidad real de las diferentes concepciones del mundo, intereses y opiniones estén perfectamente garantizados por el sistema político⁵⁸.

A partir de estas premisas generales, estamos capacitados para comprender por qué razón las tesis de la democracia participativa y deliberativa, encajan perfectamente con las teorías surgidas en los círculos intelectuales que abogan por la institucionalización de formas blandas y débiles de gobierno, como es el caso del MAC. La gobernanza en general, como ya pudimos comprobar con anterioridad, es un concepto pensado fundamentalmente para dar

⁵⁴ Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 329, 17.11.1999, p. 33.

⁵⁵ SCHUTTER, O. de: «Europe in Search of its Civil Society», *European Law Journal*, Vol. 8, n.º 2, 2002, pp. 201-206, y TELÒ, M.: «Governance and government in the European Union. The open method of co-ordination», en RODRIGUES, M.J. (Ed.): *The New Knowledge Economy in Europe-A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2002, p. 265.

⁵⁶ Una crítica de la visión de la Comisión Europea en torno a la sociedad civil, en ARMSTRONG, K.A.: «Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance», *European Law Journal*, Vol. 8, n.º 1, 2002, pp. 102-132, y SMISMANS, S.: «European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interest», *European Law Journal*, Vol. 9, n.º 4, 2003, pp. 473-495.

⁵⁷ ALLOTT, P.: «European governance and the re-branding of democracy», *European Law Review*, n.º 27, 2002, pp. 60-70.

⁵⁸ MAESTRE, A.: «Estudio preliminar», en RÔDEL, U., FRANKENBERG, G., y DUBIEL, H.: *La cuestión democrática*, Huega & Fierro, Murcia, 1997, pp. 19 y 20.

cobertura institucional a los criterios de intervención política y económica neoliberal. Como de todos es conocido, el advenimiento del orden neoliberal depende en gran medida del éxito práctico de otro tipo de procesos independientes a los aquí descritos: la sustitución de la idea de pacto social por la ideología de la eficacia y las prácticas administrativas del buen gobierno, la desaparición del espacio público y político como consecuencia de la emergencia de una infraestructura comunicativa y tecnológica de naturaleza privada y el regreso del mercado como instancia de regulación automática no sólo económica, sino también social.

Sin embargo, quizá lo más llamativo de la política constitucional neoliberal, particularmente en el ámbito de la Unión Europea, sea la relación de intereses plurales que propugna, lejos de la hegemonía del proyecto social que por ejemplo patrocinaba el Estado del bienestar. Teniendo en cuenta esta premisa, se entiende mejor por qué la democracia participativa se presenta como una herramienta política ideal para que los ciudadanos pudieran hacer valer mejor sus aspiraciones: ello porque como ya hemos apuntado, en realidad viene a promover la sustitución de la voluntad general por las preocupaciones y los intereses particulares de cada segmento social afectado por el proceso de integración⁵⁹. La libre competencia de opiniones y demandas, proyección política del mismo principio liberal que informa el mercado, pacifica así las relaciones sociales y económicas existentes, defiende el *status quo* constitucional y neutraliza el antagonismo que le es propio a la verdadera política democrática⁶⁰.

7. Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido el de llamar la atención sobre diversos aspectos institucionales y democráticos, relativos a la gobernanza económica europea. Para ello, hemos tomado como referencia el desarrollo teórico y práctico del Método Abierto de Coordinación, nueva fórmula gubernamental que se aplica en el ámbito de la política económica comunitaria.

Según hemos podido advertir a lo largo de nuestra exposición, el Método Abierto de Coordinación propone que la diversidad económica estructural de los Estados miembros de la Unión Europea, sea integrada en la Constitución económica comunitaria a través de formas débiles y blandas de gobierno,

⁵⁹ GARCÍA-PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1985, pp. 121 y ss.

⁶⁰ VEGA, P. de: «Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual», *Institut de Ciències Polítiques i Socials Working Papers*, n.º 141, Barcelona, 1998, p. 42, y LEFORT, C.: *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, Anthropos, Barcelona, 2004, pp. 23-35.

donde en todo caso prime la cooperación sobre la integración y la persuasión política sobre la coerción jurídica. Sin embargo, como hemos comprobado, la ausencia de rigidez jurídica e institucional que se deriva del Método Abierto de Coordinación, no implica una limitación de su potencial capacidad para imponer una disciplina económica y política global a los diferentes niveles de gobierno, local, regional y estatal, que integran el orden constitucional de la Unión Europea. Ello supone entonces, que la flexibilización de los elementos del Estado social y democrático de Derecho hasta ahora identificables en la forma política supranacional, termina por proyectarse, de una manera o de otra, en los mecanismos de responsabilidad política en los que se apoyan las instituciones democráticas de los Estados miembros.

Quizá sea esta la razón por la que los impulsores de la gobernanza económica europea recurran en su búsqueda de legitimidad al paradigma de la democracia deliberativa, donde como hemos visto, también concurren fórmulas participativas y prácticas administrativas del buen gobierno. Más allá de los límites conceptuales y prácticos ya advertidos, interesa señalar que la construcción teórica del experimentalismo democrático se identifica con los esquemas de lo que desde esta sede proponemos denominar como *política constitucional neoliberal*. La política constitucional neoliberal que postula la gobernanza responde, digámoslo claramente, a un intento por dar cuerpo a una forma de legitimidad política distinta a la ensayada hasta el momento en el proceso de integración europea. En ella, la apelación al principio deliberativo y participativo, no sirve para lograr una mayor profundización democrática de la Unión, sino que se presenta como una fórmula política destinada a encubrir la democracia de trueque y la participación de los privilegiados a través de prácticas corporativas poco transparentes.

El viejo método comunitario de gobierno, a pesar de sus carencias, tiene una visibilidad institucional incomparablemente mayor que el Método Abierto de Coordinación. La dialéctica política entre el Consejo de la UE, donde están representados los Estados miembros, y el PE, donde están representados los ciudadanos y los partidos políticos a escala europea, ofrece un espacio de mediación política en el que aún es patente un cierto conflicto entre el proyecto hegemónico neoliberal, y las diferentes variables continentales del Estado social. Por lo tanto, la solución a la crisis constitucional y política que actualmente vive la Unión, no pasa por una concepción de Europa que se afirma como principio, pero que simultáneamente se cuestiona en su instrumentación jurídica y política originaria. Más al contrario, el dilema democrático comunitario comenzará a superarse en el contexto de un proceso político histórico, donde el ciudadano europeo tome conciencia de que la ley es fruto de su propia voluntad y el constitucionalismo adquiera un significado verdaderamente político, o lo que es lo mismo, sea capaz de movilizar el interés general de la sociedad política europea en su conjunto.

Nuevas escalas: retos conceptuales y políticos para la construcción de una democracia europea

Igor Filibi

Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco

Resumen: Este artículo muestra algunos problemas estructurales de las democracias estatales, apuntando algunas claves para abordar el reto de adaptar los principios de la democracia a las actuales condiciones históricas y sociales. Tras presentar los presupuestos de la teoría de la gobernanza multinivel, el autor expresa algunas reservas sobre su uso y expone algunas ideas para repensar la democracia. En particular, incide en la complejidad de actores desplegando sus actividades tanto en distintas escalas —europeas y en la global— como en la frontera entre lo público y lo privado, como uno de los factores más dinámicos de la actual Europa. El reto es comprender esta complejidad y ser capaces de controlarla democráticamente. Actualmente, el avanzado estado de integración puede permitir el salto dialéctico hacia una nueva forma, post-soberana y post-estatal, de política, más plural y respetuosa con la diferencia.

Abstract: *This article shows several structural problems of state democracies and highlights some clues to face the challenge of adapting democratic principles to current historical and social conditions. After exposing the assumptions of multi-level governance theory, the author shows some reservations on its use and presents ideas for a democratic rethinking. Indeed, it argues that the complexity of agents acting both at different scales—european as well as global ones—and at the public-private border, is currently one of the most dynamic factors in Europe. The main challenge is to understand this complexity and being able to deal with it democratically. Now, the advanced integrationist stage can allow a dialectic leap to a new politics, post-sovereign and post-state, more plural and respectful to difference.*

Sumario: 1. Introducción.—2. Procesos de globalización y gobernanza.—3. Las redes urbanas como eje de las redes sociales contemporáneas.—4. Viejas y nuevas escalas en Europa.—5. Una aproximación a algunos problemas estructurales de las democracias estatales.—6. La Unión Europea ante el reto de repensar la democracia.—7. Reflexiones finales

1. Introducción

Antes de iniciar el presente artículo es necesario señalar algunas ideas y avisos preliminares. No hay que decir que es imposible cumplir en el espacio de un simple artículo el contenido de lo sugerido en el título, ello nos fuerza a

limitar nuestro esfuerzo a identificar algunos problemas e ideas o conceptos prometedores para la reflexión sobre las formas de democracia que podrían funcionar en sociedades tan complejas como las que constituyen la Europa contemporánea. Se trata de una tarea colosal, desde luego no estrictamente científica, pero que debe ser desarrollada cuanto antes y con todas las energías de que seamos capaces. Es dentro de este espíritu en el que se inserta nuestra reflexión.

Dos consideraciones más. No aparece la palabra gobernanza en el título, lo que en un número monográfico dedicado a este tema debe ser explicado. Ello es debido a que consideramos que esta palabra, más que ser un concepto científico operacionalizable, constituye la expresión de una serie de problemas y tendencias profundas que luego se tratarán de esbozar.

Por otro lado, la referencia en el título a las distintas escalas (sobre todo las más novedosas) se deriva del auge que han cobrado conceptos como gobierno multinivel, etc., y que merece la pena precisar por su importancia para comprender muchas de las grandes transformaciones que vivimos en la actualidad los europeos (aunque no sólo nosotros, como resulta obvio).

2. Procesos de globalización y gobernanza

Una de las características más claras del actual sistema económico mundial es el predominio del capital financiero. Por encima de análisis superficiales, una mirada de larga duración (Braudel 1982, 1984, 1985) permite observar que ésta es una pauta constante cuando se alcanza el fin de un ciclo de acumulación del sistema capitalista. Ocurrió con el fin del ciclo genovés y el traspaso del poder en el siglo XVI a las Provincias Unidas, casi mejor decir Ámsterdam; luego con el paso del centro al Reino Unido a finales del siglo XVIII, hace un siglo con el traspaso del poder británico a los Estados Unidos.

Sin entrar en los detalles de estas transiciones, únicamente subrayaremos el hecho de que se alternan los ciclos extensivos e intensivos, y que ambos ocultan una tendencia coherente y profunda «hacia la formación de regímenes de creciente tamaño, alcance y *complejidad*», y cada ciclo hegemónico va acompañado de «más *recursos organizativos* y un volumen y *densidad* del sistema superiores a las del ciclo previo» (Arrighi/Silver 2001:267 y 272; cursivas nuestras).

Este aumento de la complejidad es notable. Por poner un solo ejemplo importante, en la actualidad la posibilidad de comunicación instantánea a escala planetaria transforma radicalmente tanto las posibilidades como los usos sociales de dicha comunicación. Se ha dicho que esto, por sí mismo, implica un cambio cualitativo en el sistema económico mundial, que ahora pasaría a ser global e informacional (Castells 1996:119-20). Pero no se trata sólo de una

reorganización económica, ni de la creación de verdaderos mercados globales interconectados, operando en tiempo real a escala mundial. Es más que eso, lo relevante es que la tecnología de los transportes y de la comunicación han permitido por primera vez en la historia la existencia de una verdadera escala social mundial, es decir, se han dado las condiciones históricas reales para que surja una conciencia planetaria de que el mundo en su conjunto constituye una emergente realidad social, un auténtico foro para el debate y la acción colectiva (Albrow 1996). En este nuevo contexto una multiplicidad de actores han comenzado a desplegar actividades económicas, políticas, culturales, etc. (Keating 2000). Además, los temas se entrecruzan y las cumbres internacionales tienen grandes problemas para elaborar la agenda de trabajo y necesitan recurrir a expertos que esbozen las implicaciones y conexiones de los temas (Haas/Haas 1995:297).

Por eso, consideramos que en la actualidad asistimos a algo más que a un cambio en el sistema económico, por muy profundo que éste pueda ser. Es cierto que estos cambios marcan una base y condicionan los límites en otras dimensiones, pero el alcance de éstos desbordan con mucho lo económico o los cambios funcionales en las esferas política o social. Así, sobre la base económica de la vigente expansión financiera, entendida como «la expresión de las recurrentes reorganizaciones fundamentales del sistema capitalista mundial» (Arrighi/Silver 2001:261), consideramos que se pueden observar una serie de procesos de cambio que afectan de forma sustancial al conjunto de las relaciones sociales (económicas, políticas, culturales, etc.). De lo dicho hasta aquí se desprende una definición preliminar de la globalización. «En última instancia las transformaciones globales son una consecuencia del encuentro de estas prácticas espaciales de carácter trans-territorial, tanto económicas como socio-políticas y culturales (Held 1999), con las prácticas preexistentes inscritas en la espacialidad territorial-nacional operando una reorganización del espacio político mundial que afecta a las diversas dimensiones de la vida social contemporánea» (Ferrero/Filibi 2004:15).

Al ser estos procesos de alcance general, enmarcan necesariamente los procesos de una escala menor, como el de integración europea. Realmente, muchas de las observaciones y reflexiones de este artículo servirían en mayor o menor medida para otras regiones del globo, pero ahora nos centraremos especialmente en la particular forma que cobran todas estas transformaciones en el ámbito europeo.

Una teoría especialmente influyente en el ámbito europeo ha sido la de la gobernanza multinivel [*multilevel governance*] que puede ser sintetizada en tres puntos centrales (Hooghe/Marks 1996: 1) las competencias y los procesos de toma de decisiones han dejado de estar monopolizados por el Estado, lo que convierte a las instituciones europeas en actores por derecho

propio; 2) Surgen nuevos modos de tomar decisiones colectivas, que también disminuyen el control de los gobiernos estatales; 3) se va difuminando la tradicional distinción entre política doméstica e internacional, a la vez que se interrelacionan tres niveles verticales de gobierno: europeo, estatal y regional; y lateralmente con consorcios público-privados. En suma, los Estados son sólo unos actores entre varios a la hora de tomar decisiones y cada vez menos tienen la última palabra. Dicho todo esto, y a pesar de la terminología novedosa de este enfoque, la gobernanza multinivel no deja de ser una aproximación estatista de la política (Aalberts 2004:28-9).

Un ejemplo concreto de los nuevos modos políticos, muy vinculado a la noción de gobernanza, es el método abierto de coordinación, originado en la estrategia europea de empleo cristalizada en el tratado de Ámsterdam (1997) y definida en el Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000). La esencia de este modelo es «no establecer un único marco común, sino compartir experiencias y favorecer la diseminación de las mejores prácticas» (Wallace), lo que contrasta claramente con la regulación tradicional, jerárquica y controladora, basada en sanciones de derecho «duro» (Eberlein/Kerwer 2004:123).

En fin, como se ve la noción de gobernanza no posee unos contornos claros, y puede entenderse como un resultado de este periodo de fin de ciclo y transición. Desde nuestra perspectiva, más que un concepto acabado y operativo, es la expresión de ciertos problemas importantes de nuestras sociedades y de sus correspondientes sistemas políticos. Diversos analistas han observado que en las últimas dos décadas se han ido diluyendo paulatinamente las fronteras entre lo público y lo privado, y se ha visto una emergencia de distintas agencias reguladoras, de entidades semipúblicas, de la cesión de competencias regulativas antes públicas hacia autoridades privadas, de la emergencia de nuevos actores, de profundas transformaciones en el derecho (con la superposición de órdenes jurídicos, particularmente en Europa), con los cambios tecnológicos que han permitido cambios muy importantes en las pautas y alcance de las comunicaciones así como en los propios modelos de organización, etc. Por otro lado, se ha discutido mucho sobre la erosión del Estado-nación clásico (mientras otros —los menos— han sugerido su reforzamiento, por ejemplo Alan Milward), y se han analizado las diversas estrategias defensivas o adaptativas. No entraremos a discutir estos aspectos, pues la literatura es abundantísima. Nos limitamos a señalar que, en cualquier caso, lo que todo esto significa es que asistimos a cambios de gran calado, y que antiguos puntos referenciales como el Estado, la soberanía o el poder público han entrado en una senda de transformación que ahora los convierte en discutibles. Lo viejo ya no sirve del todo y está cambiando, pero ¿hacia dónde? Aquí es donde surge la noción de gobernanza. Se trata de pautas de gobierno pero que no son un «gobierno» del tipo que estábamos

acostumbrados a ver dentro de los Estados. Además emerge toda una pluralidad de actores políticos, económicos y sociales que es preciso situar dentro de nuestras teorías políticas, unas teorías —es necesario enfatizarlo— que siempre estuvieron centradas en los Estados y que en gran medida ayudaron a construirlo (Nieman 2000).

3. Las redes urbanas como eje de las redes sociales contemporáneas

Todos los distintos medios de conexión y comunicación, así como, lógicamente, la información que fluye por ellos, construyen un mapa de relaciones muy diverso y desigual. En este escenario surgen unos lugares más conectados, mejor situados dentro de las distintas redes de comunicación, lo que usualmente está vinculado con más poder y por tanto establece una cierta (en ocasiones ambigua, pero en otras muy clara) jerarquía. Sin embargo, todos estos nodos poseen un elemento común a todos ellos: se encuentran en ciudades. Es un elemento central, aunque muchas veces olvidado o minusvalorado, que tanto los procesos de globalización, en general, como el de integración europea en particular, son ante todo fenómenos urbanos. Se podría decir que responden a la vieja lógica por la que la ciudad, con sus distintos intereses y valores, prosigue su conquista del espacio geográfico y del entorno rural. Es un nuevo estadio de la secular tensión identificada por Stein Rokkan entre lo rural y lo urbano (Rokkan/Urwin 1983).

Entiéndase bien, no se trata aquí de hablar de las ciudades como *sujetos* de este proceso, de afirmar la existencia o importancia de la *escala* local. Nos referimos a la importancia de reconocer el carácter eminentemente *urbano* de unos procesos que juegan en distintas escalas, que las penetran y (re)configuran en base a distintos mecanismos, intereses, alianzas y circunstancias. ¿No fue lo internacional la otra cara de lo estatal, un producto en gran medida de los nuevos valores e intereses urbanos, que se apropiaban de más y más parcelas de poder? Hablamos aquí de *lo urbano como contexto*. También podríamos referirnos a lo urbano como alma del proceso, se trata de identificar el pilar urbano de lo que los sociólogos definieron como *modernización*, y que opera ahora en la misma escala histórica, agudizada, pero con una *dirección* diferente. Es decir, aquí se sostiene que se trata de un proceso que responde básicamente a intereses, necesidades y objetivos creados *dentro* de lo urbano, en su constante *expansión*, y que ahora —mientras transforma la misma idea de lo urbano, que en sí mismo siempre ha sido un proceso extraordinariamente dinámico (casi la idea de dinamismo parece una característica de lo urbano)— *arranca* sin embargo precisamente de ahí, de sus valores (cambiantes), de su historia (constantemente reconstruida), de su *aprendizaje* como motor de su propio cambio y dinamismo.

Todo esto ha sido dicho ya en muchas ocasiones respecto del capitalismo, casi parece una taxonomía de algunas de sus principales características, y sin embargo no nos parece enteramente correcto. Lo urbano y el capitalismo han ido de la mano, casi se han fusionado en muchas ocasiones, pero constituyen realidades y dinámicas distintas. Casi todo lo que forma el corazón de una ciudad concreta primero, de lo urbano con el tiempo, es el dinamismo y el cambio fruto de la comunicación. Su demanda inicial es la regulación del conflicto inherente, que termina con la exigencia, aprendida duramente, de la tolerancia, un elemento históricamente muy vinculado a las ciudades. Una segunda consecuencia se deriva del carácter expansivo de la primera característica: la complejidad, que se expresa exponencialmente en espirales que no cesan de enriquecerse con el constante intercambio con otros lugares, personas, ideas, productos, etc. A su vez, toda esta complejidad que se atrae y nutre mutuamente es canalizada normalmente por otras ciudades. Este es un punto decisivo: pronto la ciudad deja de ser algo estrictamente local y pasa a ser crecientemente una expresión de la interconexión con las otras ciudades, por lo que lo urbano sólo se explica a través de la creciente conexión entre el conjunto de las ciudades, lo que implica el desarrollo de las pautas de aprendizaje mutuo y permite que el sujeto histórico real sea este conjunto de relaciones y un mínimo paquete de valores que hacen posible mantener y acrecentar los intercambios. Es la lógica y dinámica urbanas, más que las ciudades —en cuanto lugares concretos—, lo históricamente relevante.

El capitalismo ha jugado un papel importante, central, en esta dinámica, pero no la explica; más bien podría decirse que la ha capitalizado, si vale el juego de palabras. Por supuesto que algunas ciudades han sido más importantes que otras. Ya se ha dicho que la asimetría y la desigualdad son una constante de este dinamismo. Todas buscaban (y siguen, por cierto, haciéndolo) el poder, crear y liderar las redes, robarlas cuando no podían crearlas, destruir las rivales cuando no podían comprarlas. Se aliaban en redes de ciudades que competían contra otros sujetos históricos rivales, o contra otras ligas de ciudades. Los Estados pronto vieron el potencial de estos diminutos enclaves geográficos capaces de aglutinar enormes poblaciones y generar inmensas riquezas. Siempre las ciudades han necesitado un espacio rural a su alrededor, un *hinterland*, un mercado. Claro que el capitalismo ha redefinido estas necesidades inherentes bajo la mediación de sus propios intereses, pero sigue sin ser una cosa reducible a la otra.

Lo que podemos decir es que las distintas disciplinas sociales, de las políticas a las económicas, han descuidado el análisis de este componente relacional básico y subyacente a todos los grandes procesos históricos que arrancan en la Edad Media y que luego explicarán en gran medida la modernidad.

Estas ideas, necesariamente provisionales y además limitadas por el espacio disponible, sólo buscan introducir un elemento que será importante

en este texto. Recientemente, la geografía crítica, una rama especialmente dinámica del pensamiento social, ha identificado con claridad que uno de los retos de las ciencias sociales del siglo XXI será el de completar el estudio de las denominadas ciudades globales con el análisis y comprensión de su conexión en red (McCann 2002:61-2). Es preciso captar la forma y el impacto de los flujos entre los principales nodos urbanos de la economía mundial, lo que implica abandonar indicadores simples como el número de compañías transnacionales que tienen sus sedes en estas ciudades y comenzar a comprender el carácter en red con el que operan estas ciudades, estudiando las estrategias de localización de las grandes compañías así como interpretando sus propias conexiones intrafirma como relaciones interurbanas (Beavers-tock *et al.* 2000).

En suma, lo que proponemos es actualizar el análisis que Braudel hizo para el siglo XVI, cuando descubrió que la realidad social relevante era la red de ciudades del Mediterráneo, más que los Estados o ciertas ciudades individuales (Braudel 1980:366-8). Pensemos en las rutas comerciales, en las misteriosas sendas que canalizaban la transmisión de ideas, modas, estilos artísticos, etc. ¿Cómo se explica si no que el gótico o el barroco, que el Renacimiento, sean fenómenos realmente transnacionales, europeos? Del mismo modo que la dialéctica, característicamente europea, entre las ciudades y los Estados explican la forma histórica de la Europa moderna, liderada por los Estados (Tilly 1992:24-5), habrá que indagar en la dialéctica entre las redes de ciudades y las instituciones europeas para comprender la Europa por crear. Es más, de una forma un tanto provocadora, es posible comprender las regiones, los Estados, las instituciones europeas tanto como las organizaciones internacionales, como conjuntos de segmentos urbanos en combate por crear dichos espacios sociales mediante complejas alianzas y sofisticados equilibrios. ¿Acaso no es cierto que incluso las relaciones intrafirma de las grandes transnacionales pueden ser entendidas como relaciones —antes que nada— interurbanas? Es decir, que las redes urbanas se entrecruzan entre sí, sin preocuparse demasiado si dichas conexiones trascienden las fronteras estatales o europeas. Será una tarea de la ciencia social ir desentrañando estas complejísimas lógicas que conforman la base estructural de casi todo lo relevante que sucede en los actuales procesos de globalización e integración.

Si se mira hacia atrás, hacia el siglo XII o XIV, fijando la vista en sus ciudades y crecientes conexiones, y se compara con la Europa actual, hay algo que queda claro: el triunfo histórico de las ciudades, de sus intereses y valores. El mundo europeo es urbano, como lo es la democracia, tanto la griega como la generada por las revoluciones de finales del siglo XVIII. La modernidad europea ha supuesto el triunfo de lo urbano: en su compleja densidad social se han producido casi todos los inventos y adelantos, la producción, las modas, los conflictos de clase, las innovaciones políticas. Pero esta victoria

no es homogénea, pues todavía hoy en muchos lugares de Europa los valores urbanos, sociológicamente, vencen por una mayoría exigua. Ahí siguen los valores tradicionales aguardando su oportunidad, esperando ver el resultado final del experimento moderno. Fantasmas como la xenofobia, el viejo miedo al Otro, se mantienen agazapados en la Europa que quiere superar la era de los Estados, con los millones sacrificados en los campos de batalla en nombre de los nacionalismos imperialistas.

En suma, volviendo al punto central de este epígrafe, ¿cómo aprehender la dinámica de las ciudades, la evolución de sus conexiones, de sus redes internas entrecruzadas? ¿Cómo operan las nuevas tecnologías en el viejo entramado de relaciones, qué ciudades se adaptarán mejor a las nuevas oportunidades y solventarán con más éxito los principales desafíos: formación y costes de la mano de obra, cohesión social, cultura, valores, calidad de vida?

A partir de estas preguntas: ¿Cómo construir una democracia digna de ese nombre en Europa, en las presentes condiciones históricas, teniendo en cuenta esa necesaria relación (tensión) entre el campo y las ciudades, poderosamente unidas en red? Mejor dicho, no tanto las ciudades en cuanto aglomeración de gente, sino en cuanto lugar de conexión, de intercambio, de aprendizaje, de conocimiento, de oportunidades, de cambio.

4. Viejas y nuevas escalas en Europa

Antes de hablar de escalas espaciales, término que preferimos al más habitual de niveles, es preciso comenzar con algunas ideas sobre las particularidades de los espacios sociales. En este punto seguimos al urbanista francés Henri Lefebvre, cuando afirmaba que «el espacio (social) es un producto (social)» (Lefebvre 1974:35). Ya está aquí, desde el comienzo, el elemento conflictivo inherente a las relaciones sociales. Cualquier poder que genere su espacio social generará inmediatamente resistencia y surgirán espacios sociales alternativos. Esta es una característica central de la dinámica social humana. Es importante notar que «cualquier existencia social, del tipo que sea, que no produzca su espacio, permanecerá como una entidad abstracta muy particular, pero que no pasará de ser ideológica, si se quiere “cultural”, cayendo en lo folclórico y que irá perdiendo paulatinamente su identidad, su denominación, su poco de realidad» (Lefebvre 1974:65).

Desde este punto de vista, sólo cuando los Estados comenzaron a crear su propio espacio social, a definirlo como cerrado y con una identidad exclusiva, cobró verdadera existencia social. En este sentido también habría que interpretar las constantes demandas de Jean Monnet cuando se refería a la necesidad de crear instituciones para avanzar en el entonces proyecto de

integración europea. Por eso es tan importante la dimensión simbólica para los seres humanos, porque permite visualizar lo invisible, los lazos que unen la sociedad y sus distintos grupos. Y también es por esto que cuando un régimen cae, el siguiente se preocupa por eliminar los monumentos, banderas y cualquier signo visible que recuerde al precedente, es decir, el nuevo necesita expresarse espacialmente, por lo que trata de apropiarse del espacio, de definirlo y de monopolizarlo.

Las escalas, a su vez, son espacios sociales particulares, porque sirven de referencia para los otros espacios sociales. De hecho, este carácter central de las escalas las convierte en un terreno crucial del debate y la pugna política, al condicionar los propios límites de lo pensable. Estado y/o nación, región, lo continental, lo global, son las escalas de la realidad y contribuyen mucho a construir una idea del mundo, esto es, la manera en que las personas *ven* el mundo real y se desenvuelven en él. De hecho, se puede decir que una escala es ante todo un terreno simbólico de lucha política, en el que se alinean diversos actores y coaliciones de fuerzas sociales. Lo que nos interesa ahora es subrayar que la definición de las escalas y, sobre todo, la forma en que se definen las relaciones entre ellas, y los actores a los que se les reconocerá capacidad de operar en ellas, constituyen aspectos muy importantes de lo político.

En el mundo moderno el principal espacio social fue el Estado que ha monopolizado, durante más de un siglo y medio, la definición oficial del espacio social. Fruto de la forma en que se concibió este espacio social, como una entidad cerrada y excluyente, surgieron dos grandes esferas: la interna, ámbito político por excelencia, y la externa, reino de la anarquía y las relaciones de fuerza. Entre ambas, atravesándolas a conveniencia, el capitalismo (Braudel 1985), sin olvidar que fruto de este juego de intereses las dos fueron creadas *simultáneamente*, en contra de quienes defienden que primero se crearon los Estados y luego, por acumulación, el nivel internacional (Niemann 2000:72-3).

Como contraste, desde hace unas décadas han surgido una serie de nuevos espacios, y de forma particular en Europa. Así, ya se ha mencionado que como consecuencia de la revolución tecnológica de los transportes y la comunicación, y de los procesos de globalización, ha comenzado a emerger un espacio social global, en el que diversos actores económicos, políticos y sociales comienzan a operar. A su vez, en Europa se ha asistido al surgimiento del espacio europeo, debido en gran parte a los distintos sistemas de cooperación, sobre todo el de las Comunidades Europeas (desde comienzos de la década de los noventa, Unión Europea) y también el Consejo de Europa (con toda una batería de acuerdos y desarrollos sobre los derechos humanos, la cooperación transfronteriza, la actividad municipal, etc.).

Fruto de esta intensa actividad, en la Europa actual podemos encontrar estas cuatro escalas: municipal, regional, estatal, europea, además por su-

puesto de la global. Las escalas a que hace referencia el título de este artículo no son como los espacios físicos, en el sentido de que si uno «está» en uno ello implica necesariamente que no puede estar en otro. Por el contrario, este concepto estaría más ligado a la idea de una «lógica» propia y distintiva de cada una de las distintas escalas.

De esta forma, los mismos actores — personas, partidos o instituciones —, pueden formar parte de redes políticas correspondientes a diversos niveles o ámbitos de decisión, pero en cada una de estas escalas actuarán siguiendo pautas distintas, respondiendo a condicionantes y reglas diferentes. Un ejemplo de esto, extraído de la historia de la integración europea, se dio cuando los ministros de exteriores de los Estados miembros celebraban sucesivamente consejos de política general y temática (de agricultura y pesca, carbón, etc.) y debían ponerse «sombrosos distintos», como rezaba la jerga comunitaria. La metáfora de los «sombrosos» expresaba que estas personas debían actuar con claves diferentes, normalmente en reuniones que se producían una a continuación de la otra, lo que resultaba especialmente gráfico. No siempre suele ser tan obvia esta pluripertenencia a distintas redes de decisión, por lo que es preciso tenerlo en cuenta en cualquier aproximación al sistema político de la Unión Europea. Lo dicho para diversos sectores de la actividad política sirve para las distintas escalas territoriales. Así, un ministro regional puede representar al conjunto del Estado en el Consejo de la Unión, pero a nadie se le escapa que actuará según una lógica política y unos intereses distintos.

Pongamos otro ejemplo, esta vez con los partidos políticos. Con la notable excepción de algunas naciones sin Estado, que poseen su propio sistema político y de partidos en buena medida autónomo, o algunas regiones caracterizadas por apoyar fuertemente a algún partido que sea minoritario en su Estado, normalmente los grandes partidos estatales vertebran la política tanto en el nivel estatal como en sus niveles políticos más cercanos a sus ciudadanos: en las «arenas» intermedias (federadas, autonómicas o regionales), así como en las locales (aunque aquí, de nuevo, surgen importantes excepciones, con líderes carismáticos o agrupaciones electorales ciudadanas que no siguen la lógica del sistema de partidos). En cualquier caso, lo habitual es que unos pocos (normalmente dos o tres) grandes partidos sean los principales actores, estableciendo la agenda, tomando las decisiones e implementando las políticas, tanto en el nivel estatal como en el autonómico-regional-federado e incluso en el local.

Esto implica que en los Estados políticamente complejos los partidos pueden ser un importante vehículo de debate y concertación entre los niveles, vertebrando la política multinivel estatal, pero que también pueden adulterar la lógica interna propia de cada uno de estas diferentes escalas, lo que podría conducir a una intromisión democráticamente intolerable en el nivel afectado.

Este problema se ve agudizado si introducimos otro grado de complejidad, el nivel comunitario europeo. De nuevo surgen las mismas oportunidades y amenazas, ya que las alianzas ideológicas europeas podrían en teoría adquirir una lógica política propia, aunque la experiencia nos indica que sigue primando la lógica estatal que hace que estos partidos ganen o pierdan las elecciones de sus Estados, y que por ello traten muchas veces de *usar* el nivel europeo para lograr objetivos de política interna. Esto implica que a veces se adultera la dinámica política europea.

Por último, una breve referencia a un aspecto que tiene que ver con las instituciones en general, pero particularmente en el nivel comunitario. Por motivos que se abordarán en el siguiente punto tendemos a pensar en las instituciones como actores, casi como personas (de hecho, es muy usual *personalizar* una institución al identificarla con alguno de sus mandatarios; en este sentido, uno de los principales objetivos de la creación de Mr. PESC fue que tanto en Europa, como sobre todo fuera, la Unión fuese más visible al encarnarse en una persona concreta). Sin embargo, la realidad es mucho más compleja que todo esto. En concreto, por poner sólo un ejemplo importante, resulta obvio que la Comisión Europea no es un actor unitario (Hooghe 2001:121). Dentro de ella, del mismo modo que en cualquier otra institución, pero además agravado por el hecho de estar compuesta por miembros de tantos países distintos, con tradiciones y culturas políticas diferentes, la Comisión constituye un complejo entramado de intereses y valores distintos. No obstante, es cierto que existen ciertos elementos de cohesión, una cierta cultura organizacional, que le dota de la mínima coherencia necesaria para operar con eficacia.

En este sentido, un estudio mostró que en el seno de la Comisión el debate sobre la economía de mercado europea se mueve dentro de parámetros bastante acotados, entre posiciones liberales moderadas o de capitalismo regulado, y es reseñable que lo que les une a todos los funcionarios es su oposición a la economía de mercado liberal anglosajona (Hooghe 2001:121). Sin embargo, se observan importantes diferencias dependiendo de la adscripción ideológica y el país de origen. A su vez, el estudio mostraba también que el capitalismo regulado es bastante apoyado tanto por las elites como por las opiniones públicas europeas (Hooghe 2001:139, 121), lo que permite vertebrar Europa más allá de sus distintas escalas políticas. No entraremos a analizar con detalle las complejas relaciones entre las distintas escalas, pues nos interesaba más mostrar la forma en que surgen y el hecho de que se trata de construcciones políticas, sometidas por tanto a la discusión y el acuerdo, de cara a elaborar posteriormente un argumento en relación a la democracia.

Terminaremos este epígrafe enfatizando que «las distintas escalas no existen excepto mediante las prácticas sociales por las que de hecho son realmente constituidas» (Herod/Wright 2002:11). Situar la cuestión en el ámbito

de las prácticas sociales concretas, más que en el de los conceptos, servirá para aclarar algunos puntos importantes que deben ser tenidos en cuenta a la hora de repensar la democracia europea (y mundial) en las actuales condiciones históricas.

5. Una aproximación a algunos problemas estructurales de las democracias estatales

El Estado-nación marcó una novedad histórica importante al hacer coincidir por primera vez las fronteras culturales, económicas y político-administrativas (Bartolini 2004:23). Esta innovación fundamental, la fusión de distintos espacios bajo las mismas fronteras se convirtió —canalizada mediante la idea de nación— en la fuente de legitimidad del poder. En segundo lugar, este nuevo sujeto político, la nación, se vincula —aunque no *necesariamente*— a los valores y principios democráticos.

Para Ruggie, la principal característica del moderno sistema de mando territorial fue la consolidación de toda la autoridad, que estaba dividida en múltiples parcelas durante la Edad Media, en un único ámbito público; proceso que se descomponía a su vez en dos ejes espaciales: la distinción entre las esferas pública y privada, y las esferas interna y externa. La esfera pública se formó mediante el monopolio por parte de las autoridades centrales del uso legítimo de la fuerza, arrancando tal prerrogativa a toda una clase, la nobleza. Esta conquista se expresaba «hacia dentro» como la paz del rey, el derecho exclusivo del monarca para imponer la ley, y «hacia fuera» mediante el derecho soberano para hacer la guerra (Ruggie 1998:180). No conviene olvidar que las fronteras entre lo público y lo privado se renegocian constantemente (Ansell 2004:8). Del mismo modo, la definición de qué son y qué implicaciones tienen las categorías de «dentro» y «fuera» (del Estado) son el resultado de una tensión social y política que va cambiando con el tiempo. La misma idea de soberanía ha ido evolucionando constantemente en los siglos pasados desde su consagración teórica (Bodino, *Seis libros de la República*, 1583; Hobbes, *Leviatán*, 1651) y práctica (Westfalia, 1648), hasta las transformaciones radicales de finales del siglo XX; un ejemplo claro de esto es el debate constituyente en el que se haya inmersa Europa.

Dicho esto, presentaremos tres graves problemas estructurales de las democracias estatales europeas. En primer lugar, la tensión inherente entre dos principios básicos de dichos Estados: la lógica estatal y la democrática. En segundo lugar, la tensión derivada de la distinción liberal entre las dimensiones económica y política, que se expresa tanto en la problemática relación entre lo público y lo privado como en la recurrente crisis de legitimidad. En tercer lugar, la histórica incapacidad estatal de reconocer de forma genuina la

diferencia y que en el contexto histórico de la integración y globalización se plantea en términos de cómo puede ser posible, si es que lo es, la conformación de comunidades políticas en las que coexistan en pie de igualdad diversos *demoi*, es decir, se trata de examinar la posibilidad de romper la ecuación política que surgió con la democracia ateniense y que igualaba comunidad política con *demos*.

1. El Estado moderno surge de la guerra, parte de una incapacidad para reconocer la diferencia, expresada en la fórmula westfaliana (Ferrero/Filibi 2004). No es casual que dos de los principales teóricos de la soberanía — Bodino y Hobbes — escriban en medio de las guerras de religión que asolaron Europa. Lo que les preocupaba era constituir un poder capaz de asegurar un orden, no tanto la política que este poder pudiese desarrollar.

En un segundo momento, el Estado absolutista, tras la sucesión de revoluciones burguesas, se reconvierte en democrático, y en nacional. La lógica de creación y mantenimiento del aparato estatal (asociado luego en gran medida a los usos burocráticos), casó muy bien con la lógica de construcción nacional. Pero este proceso de homogeneización y centralización, con la poderosa ayuda de los nuevos instrumentos modernos (educación de masas, ejército nacional, administración pública, etc.), a medida que se iba desarrollando la lógica expansiva de los principios democráticos, se fue encontrando con más y mayores dificultades. Se puede decir que el desarrollo histórico fue acrecentando las distancias y contradicciones de dos lógicas que nacieron íntimamente vinculadas. En otros términos, se puede afirmar que existe una profunda tensión estructural entre los principios organizativos del Estado (soberano) y los de la democracia, una de cuyas más importantes expresiones será la incapacidad estructural para reconocer, y menos acomodar, la diferencia dentro del territorio definido como nacional (Filibi 2004a).

Esta tensión que subyacía en todo el proceso de construcción del Estado moderno, que desembocará en el Estado de bienestar, se hace especialmente visible y a la vez se acentúa en el marco de la integración política europea y la globalización. Ambos procesos, europeo y global — a su vez conectados —, crean las condiciones y la estructura de oportunidad para la emergencia de nuevos actores de todo tipo que buscan su inserción en las múltiples redes que se entrecruzan en el actual orden mundial. La incapacidad de los Estados — sobre todo tras el fin de la guerra fría — para evitar este proceso de surgimiento de nuevos actores, en parte fomentado por los propios Estados (regionalización, supranacionalidad) y en parte siendo unas realidades autónomas a las que deben dar respuesta (consolidación de las compañías transnacionales y emergencia de regiones, ciudades, naciones sin Estado, etc., agrupadas a su vez en redes cada vez más influyentes), constituye un proceso de creciente democratización de la esfera internacional. En este sentido hay que decir que, paralelamente, en la medida en que los Estados pier-

den el monopolio de lo internacional, se van borrando las siempre artificiales fronteras entre lo interno y lo externo que habían marcado el paradigma de la política moderna. Este proceso general, una tendencia profunda del actual orden mundial, ha adquirido carta de naturaleza y ha sido reconocido incluso por los ordenamientos constitucionales estatales (en este sentido, *vid.* la sentencia del Tribunal Constitucional español de 26 de mayo de 1994, donde se establece que «el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de la Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como interno» —STC 165/1994, FJ 4).

Todos estos cambios, al modificar aspectos centrales del Estado moderno, han puesto todavía más de relieve las insuficiencias y contradicciones de las democracias estatales, y han forzado un debate que intenta adaptar los principios y valores democráticos a las nuevas estructuras políticas y condiciones históricas. Es tal el grado de complejidad que la posibilidad de centralizar, unificar y homogeneizar, la vieja receta estatal para reducir la complejidad a niveles manejables, es ya simplemente irrealizable, además de democráticamente intolerable. Aquí es necesario mencionar que otro factor de complejidad es el aumento importante en los ciudadanos de una conciencia sobre sus derechos. Puede decirse que los europeos, después de dos siglos de escuchar que son ciudadanos, han terminado por creérselo y actuar en consecuencia, exigiendo una mayor participación en los asuntos públicos y una transparencia en el funcionamiento de las administraciones públicas que ha sorprendido a unas burocracias acostumbradas a seguir la estela de inercias predemocráticas. Esto probablemente sea también una tendencia general, pero desde luego es identificable en Europa: se puede recordar la movilización social que derribó el muro de Berlín y, en cascada, el bloque soviético, pasando por las revueltas ciudadanas que derrocaron al gobierno ucraniano que falseó los resultados electorales, y terminando por las más recientes movilizaciones francesas (de objetivos e ideologías menos claros, tal vez mostrando una insatisfacción general con el sistema).

2. Un hecho que no debe ser pasado por alto es que los Estados que han fomentado y expandido el sistema capitalista a escala mundial comparten, además de ser occidentales, dos características: son democráticos y a su vez son Estados de bienestar. Estas dos condiciones se hallan fuertemente relacionadas, pues el modelo de bienestar (*welfare*) fue en gran medida un ajuste del sistema capitalista a la crisis de legitimidad de las décadas de 1920 y 1930, del mismo modo que el modelo corporativo (*corporate*) respondió a la crisis de racionalidad (Johnston 1993:133). Ambas características, bienestar y corporativismo, trataron de adaptar el capitalismo a las particulares condiciones históricas, marcadas por una potente lucha social y un fuerte cuestionamiento teórico del modelo capitalista y democrático occidental.

Hace ya tres décadas que Habermas se percató de que el problema de esta respuesta fue que «la expansión de la actividad del Estado tiene por efecto secundario un acrecimiento más que proporcional de la necesidad de legitimación». De aquí extrajo la conclusión general de que las sociedades del capitalismo tardío experimentan un déficit de legitimación que, en último extremo, descansa en la propia estructura de clases, esto es, en «la contradicción fundamental, manejada y transformada de una producción social que se realiza con miras a intereses no generalizables» (Habermas 1999:123-9).

Mientras este problema se agudizaba, los procesos de globalización han forzado a los Estados a crear todo un entramado de relaciones y redes de cooperación internacional para tratar de recobrar parte del control perdido sobre sus economías; sin embargo, también es cierto que estos Estados han sido los principales artífices de la situación global actual al seguir los dictados de la ideología neoliberal y dismantelar multitud de regulaciones e instrumentos de control (Hirst/Thompson 1996). El resultado es que se ha construido un verdadero *edificio mundial de política económica*, y esto es importante, porque los Estados impulsores no son sólo Estados capitalistas avanzados, además son democracias constitucionales, lo cual planteaba —y aún sigue haciéndolo— problemas a la tesis liberal de separar los ámbitos de la economía, la política y el derecho (Filibi/Ferrero 2005:431; Anderson 2002:6).

A medida que los procesos de integración internacional, y particularmente el europeo, afectan a esta ecuación que unía todos estos ámbitos bajo las mismas fronteras, se está erosionando una base importante de la legitimidad estatal clásica (Bartolini 2004:23). En las tres décadas pasadas toda una comunidad de actores (compañías, sus abogados, casas de arbitraje) ha sido capaz de crear un espacio transnacional que, a diferencia de las entidades supranacionales como la Unión Europea o el NAFTA, no se basa en el derecho público ni surge de los poderes soberanos. Si a esto le añadimos que las propias bases de la legitimidad están cambiando, y que cada vez más se acude a la provisión funcional de bienes y servicios para los ciudadanos, no extraña que otras entidades e instituciones compitan con el Estado en resolver dichas cuestiones, y en ocasiones con bastante éxito: pensemos en ciertas regiones, en la Comisión Europea, en los poderes locales, etc. (Bartolini 2004:26).

3. Ruggie identificó una característica de la modernidad que suele ser pasada por alto. Primero en el arte y luego en todas las demás esferas de la vida, se fue imponiendo una nueva forma de aproximarse a la realidad. A la pluralidad de perspectivas que caracterizó la Edad Media le sucedió el punto de vista único, desde una única subjetividad (Ruggie 1993:159). Esta aproximación general se expresó en el terreno de la política mediante la idea de soberanía.

El punto de vista único, desde una única subjetividad, está en la base de la idea de una colectividad hablando con una única voz. Incluso en la mayor parte de los Estados democráticos más consolidados, los grandes partidos critican amargamente las políticas implementadas y la escasa participación de los ciudadanos en ellas para desgastar al gobierno (y sustituirlo a la primera oportunidad), pero no cuestionan la forma centralista de tomar las decisiones (pues aspiran a hacer lo mismo en cuanto gobiernen).

El problema de esta forma de comprender el mundo es que resulta muy difícilmente compatible con la democracia, con sus valores y principios: derechos fundamentales, pluralismo, diferencia, reconocimiento y respeto del otro. El máximo al que se puede aspirar es a una aglomeración de espacios unitarios dentro de los cuales pueden incluirse ciertas cláusulas que permitan algún grado de variabilidad —cuando la resistencia interna obliga a ello—, pero siempre que ésta no ponga en peligro la necesaria (según esta doctrina de la soberanía) unidad, y muy especialmente *hacia fuera*. Estos límites constituyen una característica central de dicho modelo, por lo que se erigen en un problema o insuficiencia estructural del Estado liberal, en sus diversas formas históricas, para reconocer y acomodar la diferencia (Filibi 2004a).

Una buena prueba de esto es el gran número de conflictos que numerosos colectivos sociales plantean a los Estados en los que viven, especialmente aquellos que aglutinan una pluralidad nacional o cultural. Esto se debe a que, en contra de lo que suele asumirse en ocasiones, el Estado no es un artefacto culturalmente neutral, sino que se encuentra comprometido con la visión de una estructura política que se define como homogénea y autocontenida, construida sobre un único *demos* (Parekh, Kymlicka, etc.).

Es un hecho difícilmente discutible que «todas las naciones, incluso las de extensión mediana, tuvieron que construir su unidad basándose en la disparidad evidente» (Hobsbawm 1995:99). Si antes se veía que el moderno sistema de Estados antes que otra cosa supone la incapacidad de reconocer la diferencia y el respeto al Otro, esto mismo se repetirá dentro del propio territorio estatal (¿qué son las embajadas, con su soberanía extraterritorial, sino una tremenda muestra de incapacidad para tolerar la religión ajena, como señaló magistralmente Garrett Mattingly? —Mattingly 1964). Todavía hoy prima muchas veces, en la tensión entre la lógica del aparato estatal y la lógica democrática, la primera: centralista, jerárquica, homogeneizadora y burocrática.

Dentro de esta problemática que es general, un caso concreto y especialmente significativo en Europa lo constituyen las denominadas *naciones sin Estado*. La democracia no dice nada acerca del territorio donde debe aplicarse la regla de la mayoría. El territorio de los Estados democráticos fue heredado de la era anterior, nadie se planteó preguntar democráticamente a los nuevos ciudadanos cuál debía ser el territorio del *demos*, ni se consensuó

el nuevo marco político. Los movimientos nacionalistas, antes que cualquier otra cosa, son un desafío no a los valores democráticos liberales (Tierney 2004; Requejo 1999), sino básicamente un cuestionamiento de los actuales espacios políticos y *demos* (en plural), así como un factor impulsor del desarrollo democrático en nuevos ámbitos que el liberalismo clásico nunca abordó, como los derechos colectivos y la posibilidad de crear estructuras políticas (democráticas) más allá del Estado (dentro de entidades supranacionales con múltiples escalas o niveles políticos) o con una pluralidad de *demos* (plurinacionalidad genuina, que avanza hacia escenarios y horizontes que realmente trasciendan la soberanía y la estatalidad clásicas).

Nuestra lectura conjunta de los problemas planteados por los nacionalismos democráticos de las naciones sin Estado europeas, y de la avanzada fase de integración política europea, nos conduce a una reflexión de carácter general. Desde nuestro punto de vista, una cuestión central consiste en explorar las condiciones de posibilidad de crear comunidades políticas capaces de fundarse sobre una pluralidad política genuina; esto es, se trata de averiguar de qué forma podría articularse una comunidad política compuesta por sujetos políticos iguales —valga de momento el concepto clásico en plural: *demos*—, lo que implicaría traspasar las ideas de estatalidad y soberanía clásicas, adentrándose así en un terreno inexplorado por la modernidad (cuestionándola de tal forma que, en nuestra opinión, la superaría).

Un aspecto importante de este reto, de añadir a nuestras democracias el adjetivo *estatal*, abriendo así la puerta a nuevas posibilidades, es que se le plantean importantes desafíos al Derecho (que ahora también debe ir acompañado del adjetivo «estatal») y al propio liberalismo. Por todo ello, sin cuestionar abiertamente el modelo, estos desafíos conducen de facto al liberalismo hacia su transformación y la superación de su vertiente más clásica, al desarrollar el principio democrático en detrimento del ya mencionado principio estatal. En suma, estos dos casos seleccionados (podrían haberse elegido otros como el desafío feminista, ecologista, etc.) inciden en la exigencia de ampliar la concepción dominante de democracia que durante mucho tiempo ha estado supeditada a las exigencias tanto de la reproducción del capitalismo como del Estado y sus aparatos burocráticos.

Otro aspecto importante afecta a la idea y práctica de la nación (en singular). La nación se define primero como algo homogéneo, a la vez que se practica una política estatal consciente de *nation building*, por lo que el discurso nacional trata de ser performativo, una profecía que se cumple a sí misma. La parte práctica la desarrollará el Estado. Una nación, un Estado. Pero, ¿es cierto que todos los ciudadanos pertenecen a la nación?; es decir, ¿todos los ciudadanos que viven en el territorio de un Estado son nacionales de la nación oficial? Hay Estados donde esto es discutible y otros en los que parece claro que no es así: allí donde operan, en algunos casos desde hace un

siglo o más, potentes movimientos y partidos que reclaman ser reconocidos como naciones genuinas y no simples regiones, con ciudadanos que apoyan estos discursos de forma recurrente elección tras elección. Pero vayamos un paso más allá. En los Estados donde coexisten diversas naciones, dentro del territorio de cada una de ellas, ¿todos sus ciudadanos son nacionales de dicha nación? Es más, ¿son ciudadanos todos sus residentes, todas las personas que viven y trabajan en dicho territorio? Estas son preguntas ciertamente relevantes en la Europa contemporánea, y más cuando crecientes oleadas humanas van derribando —a la vez desde fuera y desde dentro— nuestros muros conceptuales, legales y políticos.

¿Es posible construir edificios políticos realmente plurinacionales, donde de forma genuina los poderes públicos respeten la diversidad nacional y la conviertan no en algo que hay que tolerar con desgana, forzados por una legislación o compromiso político forzado por las circunstancias? ¿Es posible construir símbolos comunes no estrictamente nacionales, solidaridades de hecho no basadas en raíces comunes sino en ideas de justicia, que incluso permitan con el tiempo legitimar una redistribución de los recursos?

Y, todavía más importante, ¿es posible construir entidades políticas donde existan varios *demos* que se articulen —y esto es extraordinariamente importante— de forma plenamente democrática? No es necesario decir que esto nos llevaría lejos, mucho más allá de unas democracias que histórica y conceptualmente han estado insertas en (y limitadas a) la forma del Estado. El reto afecta a la cultura política —incluso al *sentido común* creado tras siglos de práctica *soberana* primero y *nacional* después—, a los partidos políticos, a las administraciones públicas, a los procedimientos administrativos, a las técnicas de organización, a la diplomacia, a la misma definición de los ámbitos electorales y sus procedimientos de recuento y ponderación del poder político, etc.

6. La Unión Europea ante la democracia: oportunidades y problemas

La doctrina de la soberanía, asentada con las paulatinas pero constantes prácticas estatales, fue conformando un horizonte conceptual y político basado en, y limitado a, el principio del punto de vista único. Del mismo modo, fue también la práctica política y el azar de las guerras y de los matrimonios dinásticos lo que determinó los territorios concretos que formarían los diversos Estados y, tras una metamorfosis histórica casi sin precedentes, los espacios sociales que se definirían como nacionales y que además, paralelamente, formaría el *demos* de las democracias modernas.

Fueron estas condiciones históricas y prácticas políticas concretas las que establecieron la forma de la democracia moderna. Pero pudo haber sido

de otro modo, esto es, la democracia estatal es un producto histórico que puede y debe cambiar en función de las sucesivas transformaciones sociales, económicas y políticas. En este sentido, la integración europea y los procesos de globalización están modificando tan profundamente elementos que habrían sido constitutivos de todo un orden social, que resulta inevitable que dichos cambios afecten de forma radical a la concepción e instituciones de la democracia moderna.

Nos centraremos únicamente en tres aspectos que en nuestra opinión resultan centrales.

1. En primer lugar, la posibilidad de que los principios democráticos se desarrollen más allá del container estatal, entendido esto en el sentido de que la lógica democrática pueda por fin imponerse con claridad, y expresarse institucionalmente de forma inequívoca, sobre la lógica del aparato estatal; pero también, a la vez que se despegue de dicho container definido como unitario, poder expandirse a todas aquellas escalas de la política que deben ser, evidentemente, controladas y gestionadas democráticamente.

Un principio básico para que esto sea factible debe ser el de colaboración entre las distintas instituciones democráticas. Todavía hoy algunos políticos y funcionarios consideran que existe algo así como un elemento jerárquico en los niveles políticos (por eso decíamos antes que preferimos el concepto de escala). Dicho llanamente, no es *más* o *superior* jerárquicamente la Comisión que un gobierno o parlamento estatal, como no lo es tampoco respecto de un parlamento o ejecutivo regional o local. Todos ellos trabajan en beneficio de los ciudadanos en el marco de sus poderes, recursos y capacidades. Por ello, la colaboración y fluidez en las relaciones de todas las instituciones es indispensable porque, aunque todas ellas pertenezcan más naturalmente a cierta escala, cada institución tiene intereses afectados en el resto. Por esto es tan importante terminar con esa idea heredada de tiempos muy antiguos, desde luego predemocráticos, de que hay algo así como un *locus* privilegiado de poder, desde donde se *ve* mejor el interés general y desde donde es posible hablar con *una Voz en nombre del conjunto* (de la región, del Estado, de la Unión).

En este sentido, es muy interesante y prometedora la idea recogida en el Tratado constitucional para crear una auténtica red de parlamentos estatales, estableciendo una serie de mecanismos y protocolos de alerta rápida y acción política. Sería deseable que pueda llegar a aplicarse cuanto antes, incluso antes de que pueda llegar a entrar en vigor el propio tratado, pues se trata de una exigencia democrática, no de simple cálculo o interés político. Sólo se echa en falta completarlo con la escala regional, incorporando a esta magnífica idea el conjunto de parlamentos regionales. Y debería comenzar a pensarse en hacer algo similar, habría que ver la forma, para incorporar a la estructura legislativa la escala más cercana y querida de los ciudadanos: el poder local.

¿No sería magnífico poder ver dentro de unos años ligas de ciudades, quizá aliadas con ligas de regiones, ciertos Estados y la propia Comisión, defendiendo propuestas políticas para mejorar el funcionamiento institucional y legislativo de la Unión? ¿No vertebraría esta forma de hacer política mucho más a nuestro continente que tantas declaraciones y manifiestos grandilocuentes pero vacíos de contenido?

La confusión entre distintas escalas afecta al corazón de la integración europea, donde se ve cómo ha fracasado el sistema de ratificación debido a que un proceso político netamente europeo, por primera vez en gran medida comunitario y federal, debía ser luego ratificado por los distintos Estados, que responden a lógicas políticas de una naturaleza distinta (Aldecoa 2006).

2. En segundo lugar, es preciso trascender toda una concepción de la democracia que, surgida en diminutas ciudades-Estado, vinculaba la comunidad política con el *demos*; es decir, que con la ausencia de reconocimiento de otros sujetos políticos y de las interrelaciones mutuas que afectaban a la vida de dicho *demos*, limitaba la idea de democracia a una comunidad encerrada en sí misma y supuestamente autosuficiente.

En cuanto al plano europeo, la Unión Europea es un club de Estados, lo cual significa que sólo los Estados pueden ser miembros de pleno derecho de la Unión. A su vez, estos socios son formalmente sujetos soberanos, lo cual implica que todas las decisiones cruciales que les afecten en el presente o acerca de su futuro, así como lo relativo a su articulación política, deben contar con la aprobación expresa de cada uno de ellos. Por otro lado, se trata de Estados democráticos, lo que implica que la forma de expresar dicha voluntad soberana debe atenerse a lo dispuesto por las respectivas disposiciones constitucionales.

Esto implica varias cosas. Desde luego, en primer lugar, que es absolutamente necesario incluir el nuevo nivel político europeo en el esquema democrático general, es decir, crear una serie de mecanismos institucionales y prácticas políticas que permitan el control democrático de dicho nivel político. Esto puede suceder, sintetizando mucho, de dos formas: o bien mediante una reforma gradual, en la que el cambio fundamental debe operar antes que en otro lugar en los mismos Estados; o bien mediante un cambio más brusco, una verdadera revolución democrática, y crear directamente un sistema político genuinamente europeo.

No hay que decir que la Europa política se está construyendo siguiendo el método gradual, opuesto al que tradicionalmente ha venido defendiendo el pensamiento federalista más radical. El riesgo de una revolución similar a las clásicas es el de repetir las insuficiencias del modelo resultante de dichas revoluciones: el Estado. Por otro lado, el método gradual puede quedarse en una fórmula novedosa de cooperación internacional pero que no llegue a trascender el modelo de partida, si es que los intereses estatales terminan

primando sobre los de los ciudadanos europeos. En este sentido, aquí se propone una vía distinta, de ir avanzando gradualmente hacia una entidad política que realmente desborde los límites y claras limitaciones estructurales del modelo estado-nacional. Mostraremos que la soberanía tiene aún que jugar un papel importante y constructivo en este proceso, y que en contra de las tesis habituales del federalismo europeo, que se ha definido básicamente en oposición a las soberanías estatales, éstas permitirán el salto dialéctico hacia lo nuevo.

Ya se ha visto antes que en el proceso de construcción de los Estados modernos, que luego serían definidos como nacionales, el centro fue expandiendo sus poderes y homogeneizando el territorio en función de sus necesidades e intereses. La doctrina de la soberanía, al plantear que el poder debía ser único e indivisible, legitimaba y daba ropaje ideológico a esta práctica reductora de las diferencias (Lefebvre 1974). Tully dirá que puede resultar comprensible que las guerras constantes cristalizaran en este «monismo legal y político», pero ello no justifica su resultado final: un «imperio de la uniformidad» en el que el ideal moderno de constitucionalismo, también uniforme, obstaculiza en gran medida nuestra capacidad de «reconocer y acomodar la diversidad cultural» (Blaney/Inayatullah 2000:44).

Sólo ha habido avances dentro de los Estados, donde, fruto de interminables luchas democráticas, algunas partes de la diversidad interna han logrado cierto grado de reconocimiento en el proceso político estatal. Sin embargo, este reconocimiento siempre se ha encontrado con muchos problemas y límites por la forma en que se ha venido definiendo la soberanía, obstáculos que han sido insuperables a la hora de proyectar hacia fuera dicha diversidad. Aquí, el gobierno ha conformado con el tiempo un entramado de poder que le autoriza para gestionar casi a su antojo el monopolio de la *Voz única* con la que el Estado debe forzosamente hablar en la escena internacional. Esta distinción ha cristalizado incluso terminológicamente, ya que si el individuo es dentro de su Estado democrático un ciudadano, pasa a ser un súbdito cuando sale de él, lo que refleja tanto esta distinción central dentro/fuera, como la genealogía absolutista del propio Estado moderno (Ferrero/Filibi 2001:105).

Esta dinámica se rompe en la Unión Europea, porque nadie cuestiona la capacidad de cualquiera de sus miembros, Estados *soberanos*, de ser sujetos plenos, sean Estados grandes o pequeños, poderosos o más débiles. Aquí surge una interesante oportunidad para ser conscientes de algunos problemas importantes de nuestras democracias y, de esta forma, poder pensar cómo mejorar nuestro sistema democrático, esta vez a una nueva escala, la UE. Es aquí donde la soberanía ofrece una *dimensión constructiva* para la integración europea, y es desde este punto de vista que consideramos que la Unión constituye una promesa de trascender algunos de estos problemas estructurales del Estado y avanzar hacia una política genuinamente plural y diversa. No se

trata de una simple agregación de intereses, que es lo que en ocasiones termina por suceder en la propia Unión, sino de ir desarrollando las instituciones, ideas y prácticas asociadas a una nueva forma de entender la política, basada en el radical reconocimiento de la complejidad y diversidad existente, que ni siquiera *intente* reducirla para facilitar la llamada *governabilidad*. Se trata de una construcción política que acepte que en ocasiones será imposible lograr un acuerdo, y que ello deberá expresarse en una ausencia de decisión, o bien en un tipo de legislación que acote escenarios sin predeterminedar todos sus aspectos, que quedarían sujetos a la libertad y autonomía de sujetos políticos democráticos y maduros. Por otro lado, estos márgenes de libertad serán una fenomenal oportunidad de experimentación, lo que favorecerá un aprendizaje común de todos los actores de la Unión. Decíamos que la UE ofrece una promesa porque no parece probable que haya un centro que pueda imponerse por la fuerza y determinar de nuevo un esquema político centralizador y homogéneo, como sucedido, por poner sólo un ejemplo claro, en la guerra civil norteamericana, donde el Estado se decantó en favor de un modelo federal centralizador en contra de las tesis confederales (que tal habrían podido abrir el camino a un desarrollo del tipo que aquí se propone).

Volviendo al Estado, éste fue lentamente desarrollando el principio del punto de vista único, con una clara tendencia a la centralización y homogenización que se agravó con la Revolución Francesa. La nación revolucionaria que en teoría se convierte en *un* actor político, en la práctica supone una plataforma legitimadora central en la que los distintos actores políticos compiten por imponer su voz; claro que esta *Voz de la Nación* no tiene necesariamente por qué promover los intereses de sus ciudadanos (Keitner 2000:13).

Este planteamiento provoca algunas cuestiones interesantes. ¿Por qué no puede haber un sistema político democrático que asuma que en ocasiones no tiene por qué hablar con una sola voz? Habría que establecer un diálogo democrático acerca de cuándo es preciso hablar con una sola voz y cuando es deseable, pero no imprescindible, e incluso —y esto es importante— cuando no es en absoluto necesario, sino que es perfectamente asumible la diferencia de planteamientos, criterios y decisiones, una pura y democrática expresión de ciertas diferencias no reducibles a la unidad. En este punto es evocadora la idea de dialéctica de Proudhon, en contraste con la de Hegel o Marx, en la que no se afirma una síntesis final del proceso, sino que esta tensión es la que alimenta precisamente el proceso: es *lo uno y lo otro* a la vez. Mientras para Marx, siguiendo a Hegel, la dialéctica conducía siempre de la tesis y la antítesis hacia una *síntesis* superior que resolvía las contradicciones, para Proudhon estas contradicciones no eran imperfecciones que resolver sino «el elemento mismo del cual está hecha y tiene que seguir estando hecha la sociedad». Por ello, las soluciones deben buscarse «no eliminando cualquiera de los términos contradictorios o armonizándolos en una síntesis

superior, sino arreglando las instituciones sociales de tal manera que sigan existiendo los antagonismos, pero regulados suficientemente por las normas de justicia». Así, «mientras para Marx sólo hay una síntesis posible capaz de resolver los antagonismos de tesis y antítesis, la filosofía de Proudhon admite una variedad de soluciones posibles (...) En lenguaje moderno diríamos que Proudhon era esencialmente un *pluralista*, mientras que Marx era *monista*» (Cole 1975:208-9; subrayado nuestro; para un desarrollo más amplio sobre las posibilidades de esta idea y del federalismo en Europa, *Vid.* Filibi 2004a, cap. 2).

Aceptar esta complejidad social, la diferencia genuina, implicaría adaptar las instituciones y mecanismos democráticos a sus exigencias. Haremos tres breves consideraciones a este respecto.

Por un lado, en las actuales democracias los ciudadanos eligen a sus representantes con un mandato ciertamente ambiguo, pues eligen unos diputados y un gobierno que deberá decidir por el conjunto de la población tanto sobre cuestiones de carácter general y estratégico del Estado, como de asuntos muy concretos en los que los partidos ni siquiera han mostrado cuál es su postura; por no mencionar que también decidirán sobre cualquier asunto imprevisto que pueda surgir durante la legislatura. En estas circunstancias no puede extrañar que muchos ciudadanos se encuentren confusos y voten a regañadientes o que simplemente se inhiban, al sentir que dicho sistema no satisface unas elementales condiciones de salvaguarda de sus intereses y valores.

En otras palabras, las actuales democracias estatales mezclan cuestiones muy diversas en una misma votación, por lo que es casi imposible emitir un voto maduro y complejo. Esta es una desafortunada consecuencia de unas instituciones que poseen —legitimadas por la doctrina de la soberanía y por el punto de vista único— un mandato general, universal sobre cualquier asunto político, previsto o imprevisto que pueda surgir. La creación —muy vinculada a la gobernanza— de agencias especializadas independientes es una muestra de este problema, pero no lo resuelve, pues no garantiza suficientemente su control democrático y la rendición de cuentas (podemos pensar en las agencias para la energía, pero también en el Banco Central Europeo). La Unión Europea podría ser un marco apropiado para, en el curso de los procesos de armonización institucional y legislativa, permitir la creación de novedosas instituciones especializadas, quizá electas, pero con un mandato tasado y limitado a un asunto concreto (quizá transversal), rompiendo o complementándose con la lógica de partidos, y relacionándose mediante complejas pautas de colaboración y conflicto político con las instituciones clásicas de competencias universales.

Por otro lado, aceptar la complejidad de la sociedad implica que en ocasiones habrá un gran consenso político y social sobre ciertos asuntos mien-

tras que en otras la diferencia de posturas será lo más relevante. Sin embargo, nuestras instituciones se han creado sobre la base de un sistema de competencias cerrado y acabado que no permite ningún margen en función de estos criterios sociales. Podría pensarse en vincular el apoyo social al poder de las instituciones. Por ejemplo, distintas mayorías permitirían mayor o menor grado de poder real. Esto expresaría mejor la diversidad interna *real* y a su vez, al incentivar a los partidos para conseguir importantes mayorías (que les daría mayor poder efectivo), les obligaría a mejorar su función de canalización de demandas y a promover la participación electoral.

Finalmente, muchas de las cuestiones planteadas en este texto tienen que ver con un problema básico y profundo. La democracia occidental ha surgido en las ciudades, primero las griegas, diminutas ciudades-Estado, y luego en los modernos Estados —que siempre han estado en manos de una elite que hablaba en nombre de un espacio político más amplio que fue definido como nacional. En cualquier caso, siempre se ha obviado el resto del mundo en la concepción de la democracia, partiéndose del supuesto (radicalmente falso) de que se trataba de entidades políticas, económicas y sociales autosuficientes. Ya se ha visto que las redes de ciudades son las que realmente han vertebrado Europa (por no ampliar más la escala geográfica de momento), que por ellas han fluido las personas, ideas, los capitales, los productos, etc. Sin embargo, la democracia nunca tomó en consideración ese exterior para su organización política. Se dirá que la diplomacia ha jugado ese papel, pero no es cierto. La diplomacia ha sido una consecuencia, casi lógica, de una política concentrada en la cúspide y regida por los intereses y relaciones de las elites que los controlaban. Pero eso constituía el freno a la expansión democrática que iba surgiendo en el seno del Estado, no su expresión genuina.

Así, es necesario que la democracia trascienda las fronteras del *demos* y que se abra al mundo, que reconozca la importancia de sus relaciones externas y se articule democráticamente con los otros *demos*. Esto vale tanto para el interior como para el exterior del Estado. Es curioso que algunos clásicos ya identificaran esta dimensión de la política. Locke, en su *Ensayo sobre el gobierno civil* (cap. XII) distinguía tres poderes del Estado —legislativo, ejecutivo y federativo (o de relaciones internacionales)— pero su desarrollo teorizará la unión, ya en aquel tiempo fáctica, de los dos últimos. Además, al reconocer la dificultad de reglamentar esta última, lo que obligaba a permitir un amplio margen de maniobra a sus encargados, limitaba extraordinariamente las posibilidades de controlar democráticamente esta parcela de la política.

Esta ausencia o carencia de relaciones democráticas con otros *demos* no puede extrañar, dado que las relaciones internacionales son el último bastión que ha resistido el proceso de democratización de los Estados occidentales; por ello, ha sido la diplomacia —con todas sus carencias democráticas (de

transparencia, debate y control)— y no la democracia quien ha constituido el orden mundial.

En este sentido, la escala europea, al problematizar el mismo marco político e introducir en la agenda política la cuestión constitucional, puede ayudar a debatir estos puntos y generar una articulación entre diversos *demoi* —comenzando por los estatales— razonablemente democrática.

3. En tercer lugar, de forma muy sucinta, la experiencia histórica ha demostrado que las *condiciones materiales* son un pilar fundamental de una ciudadanía realmente democrática y efectiva —podría denominarse la necesaria *dimensión social de la democracia*; esto implica que la distribución de la riqueza que genera la sociedad debe ser un asunto central de la política democrática. Esto vale también, obviamente, para la política europea.

Haremos tan sólo unas breves consideraciones sobre un tema que, evidentemente, es amplísimo. En primer lugar, se puede decir que la política social de la UE todavía está menos desarrollada que la integración económica, limitada a ser una red de seguridad mínima, un «suelo legal» limitado básicamente a ciertas normas sobre derechos de los trabajadores (dado que, por ejemplo, en seguridad social la UE tiene explícitamente prohibida su acción). Esta política es bastante más ambiciosa en sus principios que en sus desarrollos legislativos, que no siempre son cumplidos por los Estados y que además en gran medida son únicamente recomendaciones (Falkner *et al* 2005:346-7).

No cabe duda de que la armonización es realmente delicada, ya que las diferencias estructurales de los distintos modelos del bienestar no responden únicamente a cuestiones técnicas sino de gran calado político, vinculadas con opciones ideológicas diferentes (principalmente «liberales», «democrístianas» y «socialdemócratas»); aún más, los ciudadanos europeos han basado sus planes de vida en los modelos existentes, por lo que un cambio brusco plantearía fuertes oposiciones (Scharpf 2001).

Desde un punto de vista más general, se puede decir que la desigualdad es una característica del mundo actual, con una tendencia creciente que parece no tener fin. Europa aparece como una isla de regulación en medio de unos mercados mundiales que sacuden a su antojo sociedades enteras. No es que no existan organismos económicos reguladores a escala mundial, sino que éstos poseen una autonomía casi ilimitada y no se encuentran sometidos a ninguna autoridad pública mundial; por lo que si queremos proteger los bienes públicos mundiales deberíamos plantear la cuestión de una regulación mundial (Delors 2004:454-5).

Sólo la regulación de los distintos espacios económicos y políticos internacionales y supranacionales permitirá atajar las peores consecuencias del capitalismo. Este es un punto importante, pues el capitalismo, desde su inicio, ha jugado entre líneas, penetrando a su antojo las fronteras de unos

Estados que, con sus distintas regulaciones, le ofrecían el marco para los grandes negocios (Braudel 1985). Esto sigue siendo así, como saben todos los trabajadores amenazados por sus empresas con deslocalizaciones, etc., cuando llega la hora de negociar las condiciones laborales.

Aquí aparece otro elemento muy positivo de la integración europea, pues la Unión adquiere la dimensión mínima necesaria para que sus regulaciones puedan ser efectivas. Desde un punto de vista democrático, parece claro que el poder público europeo debe condicionar el acceso a su enorme mercado al cumplimiento de ciertos requisitos.

Por supuesto, esto es materia de discusión. No en vano, una de las formas más habituales para comprender la política comunitaria es analizarla en base a dos ejes: uno centrado entre los polos de supranacionalidad y soberanía, el otro en base a la distinción entre economía neoliberal o capitalismo regulado (Hooghe/Marks 1996). Pero precisamente que esto sea un elemento central del debate, constituye una característica del modelo, pues sólo en Europa, en un momento constituyente, el modelo de sociedad se encuentra en la agenda y sometido a un debate público y democrático. En contra de los numerosos «expertos» que desde distintos foros internacionales tratan de condicionar el debate justificando los recortes de ayudas sociales por la necesidad de aumentar los fondos contra el desempleo. Se trata de un argumento básicamente presupuestario que es inaceptable (Vaughan-Whitehead 2003:149) cuando lo que se debate son asuntos fuertemente políticos como la idea de justicia social, de solidaridad, de igualdad, etc.

7. Reflexiones finales

Como se ha ido mostrando a lo largo de este trabajo, se van perfilando nuevos espacios económicos, políticos y sociales que se van convirtiendo crecientemente en espacios de acción colectiva. Esto implica que debemos introducir estos espacios en nuestro modelo de democracia y permitir que los ciudadanos puedan controlarlos. Para ello es necesario repensar la propia idea de democracia con nuevas claves, adaptando sus principios a las actuales condiciones históricas.

Una característica central de nuestras sociedades y que, por lo tanto, debería ser resuelta por las instituciones democráticas, es la complejidad: hacia fuera (nuevas escalas o niveles), lateralmente (difuminación de la frontera entre lo público y privado), hacia dentro (mayor complejidad de la sociedad) y con nuevas espacialidades transversales que desbordan las viejas fronteras, creando otras, tanto como nuevas formas de relaciones.

En Europa, con unas condiciones muy particulares, aunque dentro de tendencias que son mundiales, este es un debate que se lanzó hace ya un

tiempo. No obstante, es preciso decir que muchas de las críticas que se han realizado a las instituciones europeas parten de una premisa falsa, consistente en comparar este edificio político con un Estado-nación, y en ocasiones olvidan que el reto mayúsculo es, ante todo, para quienes siguen considerándose depositarios de la confianza y la lealtad ciudadana: los Estados (Schmidt 2004:977) y sus parlamentos (Martinelli 2004).

Todo debe ser repensado para que el conjunto tenga la necesaria armonía y eficacia. En este sentido, se ha dicho que repensar la democracia implica partir de la premisa de que incluso «las fronteras de la comunidad política no pueden ser tomadas como algo dado», lo que nos lleva a tener que plantearnos cómo vamos a decidir democráticamente dónde situar estas fronteras. Nässström apuntará que «el problema es que antes de que podamos decidir sobre la comprensión cosmopolita de la comunidad política, tenemos que afrontar la cuestión previa de quiénes deberían ser los ciudadanos relevantes para decidir este asunto. Aunque esta decisión —siendo necesariamente anterior a la otra— no puede ser resuelta por un proceso democrático. Ella misma es presupuesta por el proceso democrático» (Doucet 2005:145-6).

Para terminar, parafraseando a Péguy podemos decir que vivimos *tiempos fuertes*, en los que los cambios se suceden rápidamente, con apenas tiempo para asumirlos y controlarlos. No son tiempos para la política de gestión, sino para la reflexión estratégica: necesitamos una democracia estratégica, capaz de reflexionar sobre sí misma con profundidad y alcance temporal. Se trata de diseñar no tanto las instituciones sino los principios sobre los cuales edificar nuestra democracia en un mundo muy diferente y mucho más complejo que el de las ciudades-Estado griegas que todavía hoy siguen inspirándonos.

Y no se trata de un asunto sólo o principalmente europeo. Vivimos un verdadero *momento constitucional global*, en el que tanto en la escala mundial, con la reforma de Naciones Unidas y el debate sobre cómo regular los flujos económicos y financieros internacionales, como en la distintas regiones del mundo (Unión Europea, MERCOSUR, NAFTA, ASEAN, etc.), como dentro de ellas repensando las relaciones entre los nuevos actores locales y regionales, el papel de las comunidades nacionales dentro de estructuras políticas más complejas, etc., todo está en cuestión (Filibi 2004b). No conocemos aún el resultado, pero sí el reto. Se trata de trascender una época marcada no tanto por el Estado —que ha ido transformándose de forma profunda con el tiempo—, sino por una forma de entender el mundo y la política. Debemos dejar atrás la era de la uniformidad y ahondar en la búsqueda de formas y conceptos capaces de establecer las bases de una convivencia entre iguales pero distintos. Sólo si somos capaces de lograr esto, en Europa y en el mundo, podremos solucionar algunos de los más graves problemas de nuestro tiempo.

Bibliografía

- ALBERTS, TANJA E. (2004). «The future of sovereignty in multilevel governance Europe — A constructivist approach», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, N. 1; pp. 23-46.
- ALBROW, MARTIN (1996). *The global age: State and society beyond modernity*. Cambridge, Polity Press.
- ALDECOA, FRANCISCO (2006). «El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del tratado constitucional», *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, DT n.º 3 [www.realinstitutoelcano.org/documentos/238.asp].
- ANDERSON, JAMES (2002). «Questions of democracy, territoriality and globalisation», en: ANDERSON, J. (Ed.). *Transnational democracy. Political spaces and border crossings*. London and New York, Routledge; pp. 6-38.
- ANSELL, CHRISTOPHER K. (2004). «Restructuring authority and territoriality», en: ANSELL, CH.K. and DI PALMA, G. (Eds.). *Restructuring territoriality. Europe and the United States compared*. Cambridge, Cambridge University Press; pp. 3-18.
- ARRIGHI, GIOVANI and SILVER, BEVERLY J. (2001). «Capitalism and world (dis)order», *Review of International Studies*, n.º 27; pp. 257-79.
- BARTOLINI, STEFANO (2004). «Old and new peripheries in the processes of European territorial integration», en: ANSELL, CH.K. and DI PALMA, G. (Eds.). *Restructuring territoriality. Europe and the United States compared*. Cambridge, Cambridge University Press; pp. 19-44.
- BEAVERSTOCK, J. *et al.* (2000). «A new metageography in world cities research», *Annals of the Association of American Geographers*, 90 (1); pp. 123-34.
- BLANEY, D.L. and INAYATULAH, N. (2000). «The westphalian deferral», *International Studies Review*, Vol. 2, Issue 2; pp. 29-64.
- BRAUDEL, FERNAND (1980 [1949]). *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*. México..., Fondo de Cultura Económica, 2 tomos.
- BRAUDEL, FERNAND (1985). *La dinámica del capitalismo*. Madrid, Alianza Editorial.
- BRAUDEL, FERNAND (1984). *Civilization and capitalism, 15th-18th century*. Vol. III: *The perspective of the World*. New York, Harper & Row.
- BRAUDEL, FERNAND (1982). *Civilization and capitalism, 15th-18th century*. Vol. II: *The wheels of commerce*. New York, Harper & Row.
- CASTELLS, MANUEL (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1: *La sociedad red*. Madrid, Alianza Editorial.
- COLE, G. D. H. (1975). *Historia del pensamiento socialista*. Vol. I: *Los precursores, 1789-1850*. México, Fondo de Cultura Económica.
- DELORS, JACQUES (2004). «Pour un Conseil de Sécurité économique: contribution à la réflexion sur la réforme des Nations Unies dans le cadre des analyses sur la gouvernance mondiale», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, No. 3; pp. 453-6.
- DOUCET, MARC G. (2005). «The democratic paradox and cosmopolitan democracy», *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 34, No. 1; pp. 137-55.

- EBERLEIN, BURKARD and KERWER, DIETER (2004). «New governance in the European Union: A theoretical perspective», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 1; pp. 121-42.
- FALKNER, GERDA *et al* (2005). *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member States*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FERRERO, MARIANO Y FILIBI, IGOR (2004). «Globalización, espacio, ciudadanía. Notas preliminares para una filosofía política de la sociedad mundial», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 3, n.º 1; pp. 7-24.
- FERRERO, MARIANO Y FILIBI, IGOR (2001). «Una propuesta para la comprensión de la actual sociedad mundial: rescatando la unidad y la diversidad como dialéctica teórico-práctica», *Inguruak*, n.º 30, iraila/septiembre; pp. 97-111.
- FILIBI, IGOR (2004a). *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un estudio comparado*. Leioa, Universidad del País Vasco (Tesis Doctoral; en fase de publicación).
- FILIBI, IGOR (2004b) «El momento constitucional global», en: *IV Encuentro nacional de Jóvenes Docentes de Derecho Constitucional. A 10 años de la reforma constitucional*. Córdoba (Arg.), Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2004; pp. 442-65.
- HAAS, METER M. and HAAS, ERNST B. (1995). «Learning to learn: some thoughts on improving international governance of the global problematique», en: *Issues of global governance. Papers written for the Commission on global governance*. London..., Kluwer Law Int.; pp. 295-332.
- HABERMAS, JÜRGEN (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid, Cátedra.
- HELD, DAVID *et al.* (1999). *Global transformations. Politics, economics and culture*. Cambridge, Polity Press.
- HEROD, ANDREW and WRIGHT, MELISSA W (2002). «Placing scale: An introduction», en: Herod, A and Wright, M.W (Eds.). *Geographies of power. Placing scale*. Oxford..., Blackwell Publishing; 1-14.
- HIRST, P. and THOMPSON, G. (1996). *Globalization in question*. Cambridge, Polity Press.
- HOBBSAWM, ERIC (1995 [1990]) *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona, Crítica.
- HOOGHE, LIESBET and MARKS, GARY (1996). *Cohesion policy and European integration: building multilevel governance*. Oxford, Oxford University Press.
- KEATING, MICHAEL (2000). «Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias», en: Aldecoa, F. y Keating, M. (Eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.
- KEITNER, C.I. (2000). «National self-determination in historical perspective: The legacy of the French Revolution for today's debates», *International Studies Review*, Vol. 2, issue 3, fall; pp.3-26.
- LEFEBVRE, HENRI (1974). *La production de l'espace*. Paris, Éditions Anthropos.
- MARTINELLI, STEFANO (2004). «Le rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n.º 4; pp. 753-69.
- MATTINGLY, GARRETT (1970). *La diplomacia en el Renacimiento*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

- MCCANN, EUGENE J. (2002). «The urban as an object of study in global cities literatures: representational practices and conceptions of place and scale», en: Herod, A and Wright, M.W (Eds.). *Geographies of power. Placing scale*. Oxford..., Blackwell Publishing; pp. 61-84.
- NIEMANN, MICHAEL (2000). *A spatial approach to regionalisms in the global economy*. London, Macmillan Press.
- REQUEJO, FERRÁN (1999). «La acomodación “federal” de la plurinacionalidad, Democracia liberal y federalismo plural en España», en: Fossas, E. y Requejo, F. (Eds.). *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid, Trotta.
- ROKKAN, STEIN and URWIN, DEREK W. (1983). *Economy, territory, identity: politics of Western European peripheries*. London..., Sage.
- RUGGIE, JOHN G. (1998). *Constructing the World polity: essays on international institutionalization*. London..., Routledge.
- RUGGIE, JOHN G. (1993). «Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations», *International Organization*, Vol. 47, n.º 1, winter; pp. 139-74
- SCHARPF, FRITZ W. (2001). «Notes toward a theory of multilevel governing in Europe», *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 1; pp. 1-26.
- SCHMIDT, VIVIEN A. (2004). «The European Union: democratic legitimacy in a regional State», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 5; pp. 975-97.
- TIERNEY, STEPHEN (2004). *Constitutional law and national pluralism*. Oxford, Oxford University Press.
- TILLY, CHARLES (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid, Alianza.
- VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL C. (2003). *EU enlargement versus social Europe? The uncertain future of the European social model*. Cheltenham (UK)...., Edward Elgar Publishing.

Subsidiariedad, regiones y Unión Europea

Francesc Morata

Institut Universitari d'Estudis Europeus

Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen: «La UE se ha desarrollado, en gran parte, gracias a una interpretación ascendente del principio de subsidiariedad», que ha producido importantes efectos para el funcionamiento de la democracia representativa y en particular para las regiones con competencias legislativas, alterando la división funcional y territorial del poder. Se han contrapuesto dos visiones diferentes de la subsidiariedad. Mientras una limita su alcance a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, la otra incluye a los distintos niveles de gobierno. Hasta ahora ha prevalecido la primera, pero desde el Acta Única Europea y los tratados de Maastricht y de Ámsterdam el debate político ha planteado la segunda, así como la subsidiariedad descendente. El Tratado Constitucional de 2004 se inclina ya por la segunda. A partir de esas premisas, el presente trabajo repasa la evolución del principio de subsidiariedad en la UE desde Maastricht, analiza el debate llevado a cabo en la Convención y finalmente estudia las implicaciones institucionales derivables del Tratado Constitucional para las regiones con competencias legislativas y, en particular, para las Comunidades Autónomas.

Abstract: «*The UE has developed, to a greater extent, thanks to an ascending interpretation of the principle of subsidiarity*», which has produced important effects for the functioning of representative democracy, and in particular for the regions with legislative competences, thereby altering the functional and territorial division of power. Two different views of subsidiarity have been opposed: one reduces its scope to the relations between the Union and the member states, the other includes the various government levels. Until now the former has prevailed, but since the Single European Act and the Maastricht and Amsterdam Treaties, the political debate has put forward the latter, as well as descending subsidiarity. The 2004 Constitutional Treaty already favours the latter. Starting from these premises, this paper re-examines the evolution of the principle of subsidiarity in the EU since Maastricht, analyses the debate carried out in the Convention and finally studies the institutional implications that can be derived from the Constitutional Treaty for the regions with legislative competences and, in particular, for the Autonomous Communities.

Sumario: 1. Evolución del principio de subsidiariedad en la UE. —2. El debate en la Convención Europea.—3. El proyecto del Tratado Constitucional.— 4. Consecuencias para las regiones con poderes legislativos: 4.1 Consideraciones previas; 4.2 La participación de los parlamentos autonómicos.—Conclusiones.

La subsidiariedad es un viejo principio federal, con connotaciones cristianas, que se utiliza como criterio de atribución de competencias a los distintos niveles de gobierno (Føllesdal, 2000). Si bien la Unión Europea (UE) no es un sistema federal, su funcionamiento se inspira en gran parte en el federalismo. Por ello, no es de extrañar que la subsidiariedad haya jugado un papel relevante para facilitar la consecución de los objetivos establecidos en los tratados. En otras palabras, la UE se ha desarrollado, en gran parte, gracias a una interpretación ascendente del principio de subsidiariedad.

Dicho fenómeno no ha dejado de tener efectos importantes, en general, para el funcionamiento de la democracia representativa y, más en particular, para las regiones dotadas de competencias legislativas. En efecto, la UE ha ido asumiendo competencias reservadas por las respectivas constituciones a los legisladores estatales y regionales, alterando así, implícitamente, la división funcional y territorial del poder. No obstante, mientras que, a nivel europeo, los gobiernos han ejercido, y siguen ejerciendo, una influencia determinante en las decisiones mediante su representación en el Consejo de Ministros, los parlamentos (estatales o regionales) se han visto excluidos del proceso (Morata *et al*, 2003). Por lo tanto, se ha producido una grave alteración de la división funcional y —en los Estados políticamente descentralizados— territorial del poder establecida en las respectivas constituciones en la que algunos ven el reflejo del llamado déficit democrático de la UE (Vergés, 2002).¹

A medida que la UE ha ido incrementado sus funciones y, especialmente, desde el Tratado de Maastricht, la subsidiariedad ha ocupado un lugar relevante en la agenda de las sucesivas reformas institucionales en base a dos visiones contrapuestas: la que limita el alcance de la subsidiariedad a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros; y la que incluye a los distintos niveles de gobierno (Morgan, 2000). Hasta ahora, ha prevalecido la primera perspectiva. El proyecto de Tratado constitucional (TC) de 2004, en cambio, se inclina por la segunda, dando entrada, por vez primera, a los parlamentos estatales, pero también a los regionales en la fase prelegislativa, con objeto de dirimir si una materia debe o no ser regulada a nivel europeo. La nueva formulación de la subsidiariedad se relaciona asimismo con el re-

¹ En cuanto al impacto territorial de dicho fenómeno, el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea, de 2001, ponía de relieve que «el funcionamiento actual de la Unión no permite la interacción necesaria a través de una cooperación multinivel, en la que los gobiernos estatales impliquen plenamente a sus regiones y ciudades en el proceso de decisión. Éstas consideran que, a pesar de sus crecientes responsabilidades como implementadoras de las políticas europeas, no se respeta suficientemente su papel como instituciones representativas y como canales de interacción con los ciudadanos. También se lamentan del carácter excesivamente uniforme y detallado de la legislación europea, que no tiene en cuenta las condiciones específicas de cada territorio».

conocimiento de la autonomía regional y local como uno de los principios constitucionales de la Unión (art. 5.1). En el supuesto de que TC consiga salir del atolladero resultante de los recientes referéndums francés y holandés, uno de los retos principales para la legitimación democrática de la UE consistirá en la implementación efectiva del principio de subsidiariedad, garantizando la participación de los distintos niveles de gobierno y, con ello, una mayor transparencia en las decisiones.

Partiendo de estas premisas, el presente trabajo se divide en tres apartados.² El primero repasa la evolución del principio de subsidiariedad en la UE desde el Tratado de Maastricht. El segundo analiza el debate que tuvo lugar en la Convención Europea alrededor de dicho principio y la propuesta final recogida en el proyecto de Tratado Constitucional. El tercero y último estudia las implicaciones institucionales que podrían derivarse de ésta para las regiones con competencias legislativas y, en particular, para las Comunidades Autónomas.

1. Evolución del principio de subsidiariedad en la UE

La expansión progresiva de los ámbitos de intervención de la CE-UE a partir de los años cincuenta sólo se explica en la medida en que la acción individual de los Estados miembros no bastaba para garantizar por sí sola la consecución de los objetivos establecidos en los tratados. Hasta el Acta Única Europea (AUE),³ la subsidiariedad «ascendente» no había suscitado recelos especiales porque las decisiones seguían tomándose por unanimidad y, por tanto, cualquier Estado miembro estaba facultado para vetar una decisión susceptible de limitar su soberanía (Dehousse, 2002).

El AUE y, más adelante, los tratados de Maastricht y Ámsterdam modificaron radicalmente el equilibrio anterior. El aumento de los ámbitos de intervención de la Comunidad, el procedimiento de codecisión legislativa entre el Consejo y el PE, y la extensión progresiva del voto por mayoría

² Seguimos, en buena parte, los argumentos desarrollados en F. MORATA (2006), «Subsidiariedad y Regiones en el Proyecto de Constitución Europea», en Á.X. LÓPEZ MIRA y C. CANCELA OUTEDA (coords.), *Europa, Europa*.

³ El AUE amplía las competencias de la CE en materias como el medio ambiente, la política regional o la investigación. Sin embargo, se trataba de la institucionalización de políticas nacidas en los años setenta. En dichos ámbitos, la actuación comunitaria se justificaba en función de los objetivos generales de los Tratados, tales como la promoción de un desarrollo económico armónico o de una expansión continuada y equilibrada, para lo cual bastaba echar mano del artículo 235 del Tratado de Roma (ahora 308) como fuente legitimadora de los poderes implícitos de la Comunidad. Sin embargo, la comunitarización de la política de medio ambiente se justificaba, de forma explícita, en base al principio de subsidiariedad.

cualificada implicaban una limitación importante de la soberanía estatal y, por tanto, de sus competencias. En este contexto aparece el debate político sobre la subsidiariedad interpretada, esta vez, desde una perspectiva «descendente», a partir de dos visiones diferenciadas. Mientras que algunos Estados miembros, como Gran Bretaña, reivindican la subsidiariedad como un instrumento de reapropiación de competencias transferidas a la Comunidad, los *Länder* alemanes consideran la subsidiariedad como un mecanismo de control de las actuaciones de la Unión tendente a evitar la pérdida progresiva de poder dentro del Estado federal derivada de las sucesivas reformas de los tratados. A ello se añade la demanda de un sistema explícito de reparto de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno de la UE, recogida más adelante en la agenda de reformas fijada en el Tratado de Niza de 2000 (Jeffery, 2004).

El tema fue abordado inicialmente en el Tratado de Maastricht y, más tarde, en el Protocolo sobre la Subsidiariedad anexo al Tratado de Ámsterdam. En virtud del artículo 5 del vigente TCE:

«En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad sólo debe intervenir, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por tanto, se puedan alcanzar mejor, por razón de la dimensión o de los efectos de la acción prevista, a escala comunitaria».

Con arreglo a ello, la subsidiariedad se define como un criterio de atribución de competencias basado en consideraciones de eficacia comparada únicamente entre dos niveles de gobierno: los Estados miembros y la Unión.

En cambio, el artículo 1 del TUE define la subsidiariedad en términos políticos y democráticos: «El presente Tratado marca una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones se han de tomar de la manera más abierta y próxima posible a los ciudadanos». No obstante, como vemos, ninguno de los dos artículos se refiere al papel de las regiones, una cuestión que se considera dependiente del ordenamiento interno de los Estados miembros.

En 1997, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anexo al Tratado de Amsterdam (basado en el Acuerdo Interinstitucional de octubre de 1993 sobre los Procedimientos de Implementación del Principio de Subsidiariedad), aportaba algo más de claridad a la aplicación del principio.⁴ Con arreglo a dicho Protocolo, la Co-

⁴ Dicho Protocolo reproduce las Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de Birmingham (octubre 1992) y del Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre 1992) que dieron lugar a un «libro de instrucciones» para la aplicación del artículo 3B del Tratado.

misión, no sólo debe demostrar que los objetivos propuestos no pueden ser alcanzados individualmente por los Estados miembros, sino también que pueden ser conseguidos con más garantías a través de la actuación comunitaria. En particular, la Comisión debe superar un triple test justificativo demostrando que:

- los aspectos transnacionales de la propuesta no pueden ser objeto de una regulación estatal satisfactoria;
- la actuación de los Estados miembros o la falta de actuación de la Comunidad contraviene las exigencias de los Tratados o puede afectar negativamente los intereses de los primeros;
- la actuación comunitaria puede propiciar beneficios más evidentes que una actuación estatal.

Asimismo, las propuestas de la Comisión han de responder a una serie de requisitos y, en particular, deben incluir: una evaluación del impacto financiero de cada propuesta; en el caso de las directivas, una evaluación de sus implicaciones para la legislación interna que los Estados miembros deberán poner en práctica; y, por último, indicadores cuantitativos y cualitativos que demuestren la necesidad de una actuación a nivel europeo.

El Consejo y el PE analizan los motivos aducidos por la Comisión para evaluar si ésta ha aplicado correctamente el principio de subsidiariedad. Por último, ésta debe presentar un informe anual sobre la implementación del principio de subsidiariedad al Consejo Europeo, al Consejo de Ministros, al PE, al CdR y al CES (de Búrca, 1999).

Uno de los aspectos más interesantes del Protocolo, retomado en el proyecto de TC, es el mandato a la Comisión para que instaure un amplio diálogo prelegislativo para minimizar los posibles costos administrativos y financieros que recaen en los diferentes niveles de gobierno (comunitario, estatal y subestatal) y en los ciudadanos. No obstante, más allá de la preceptiva consulta al Comité de las Regiones en la fase preparatoria de las decisiones, y a pesar de las demandas de Alemania y Bélgica y del propio Comité (IEA, 2005), el Protocolo de Ámsterdam tampoco atribuye papel alguno a las autoridades regionales en el procedimiento. Los únicos niveles contemplados siguen siendo la Unión y los Estados miembros. Sin embargo, en una Declaración realizada por Alemania, Austria y Bélgica, incorporada al Tratado, se señala claramente que «la acción de la Comunidad Europea, conforme al 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».

Hasta ahora, la regulación de la subsidiariedad a escala europea ha resultado insatisfactoria por varios motivos (Warleigh, 2005). El primero se refiere a la dificultad de encontrar un enfoque común habida cuenta de la

variedad de las culturas políticas y de las tradiciones administrativas presentes en Europa, reflejada en la diversidad de sus estructuras constitucionales, desde los Estados centralistas hasta los altamente descentralizados. En segundo lugar, cabe recordar que la falta de una delimitación clara de las competencias correspondientes a los varios niveles y, por consiguiente, la posibilidad de que la Unión regule materias asignadas a los niveles inferiores de gobierno es, precisamente, una de las características principales del sistema multinivel de la UE, en el que la mayor parte de las competencias son concurrentes o compartidas. De ahí la necesidad de determinar políticamente la conveniencia y el alcance de una posible actuación a nivel europeo. Sin embargo, al no existir ninguna autoridad facultada para evaluar el respeto del principio de subsidiariedad, éste depende de la discrecionalidad de la Comisión y de la vigilancia multilateral de las demás instituciones (Croisat y Quermonne, 1999). Prueba de ello es que, tras el fracaso del primer referéndum danés sobre Maastricht, la Comisión redujo drásticamente el número de proposiciones a pesar de las nuevas competencias previstas en el Tratado (educación, cultura, salud pública, etc.).⁵ Por otra parte, las discrepancias dentro del Consejo y, especialmente, la falta de consenso entre los gobiernos de los Estados miembros sobre lo que correspondería hacer a los distintos niveles de gobierno han obstaculizado la implementación efectiva del principio (Van Hecke, 2003).

En cuanto al Tribunal de Justicia (uno de los actores más determinantes para la progresiva expansión de las competencias comunitarias), el Protocolo de Ámsterdam le confiere un poder de evaluación de las políticas para el que no está preparado. La escasa jurisprudencia emitida al respecto se ha limitado básicamente a verificar la existencia de errores manifiestos de apreciación o de desviación de poder por parte de la Unión, sin entrar a evaluar el fondo de la cuestión (IEA, 2005). Debido a la naturaleza política de la subsidiariedad y a la ambigüedad de su definición en el Tratado, el Tribunal ha preferido limitar su interpretación al cumplimiento de los aspectos formales del Protocolo, evitando incluso pronunciarse en algunos casos (Van Hecke, 2003).

Como era de esperar, el CdR se ha erigido en uno de los máximos defensores de la subsidiariedad (Van Hecke, 2003), sobre la cual se ha pronunciado en numerosas ocasiones.⁶ El Comité ha insistido en que el principio de subsidia-

⁵ Quizá podría establecerse una relación entre el desarrollo del método de coordinación abierta (MCA) a partir de finales de los años noventa y las dificultades de dotar de un contenido operativo al principio de subsidiariedad.

⁶ *Vid.*, por ejemplo, el Dictamen sobre «La revisión del Tratado de la Unión Europea» (CDR 136/1995) y el Dictamen complementario sobre «La aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea» (CDR 136/95 anexo); la Resolución sobre «Los resultados de la Conferencia Intergubernamental» (CDR 305/97 fin); el Dictamen «Hacia una verdadera

riedad también es un principio regulador de las relaciones entre la Unión, los Estados miembros y los entes territoriales y, por tanto, la definición del artículo 5 del Tratado CE debería aplicarse a las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, teniendo en cuenta el papel que desempeñan los entes subestatales y, en particular, las regiones con competencias legislativas, «sin perjuicio —añade, no obstante, con extrema prudencia, el Comité— de que la relación entre entes territoriales y Estados esté disciplinada por los respectivos sistemas constitucionales» (CdR, 2000). El refuerzo de la subsidiariedad y la proporcionalidad a nivel europeo debería comportar, para el Comité y las regiones con competencias legislativas, el reconocimiento del derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia: «Este derecho revalorizaría el estatuto del CDR, aseguraría el respeto pleno de sus prerrogativas y permitiría recurrir en vía jurisdiccional contra eventuales violaciones del principio de subsidiariedad. En el caso de las regiones, tal derecho de recurso les ayudaría a defender sus competencias legislativas frente a transgresiones ilegítimas» (CdR, 2000). El Comité también ha defendido la conveniencia de llevar a cabo un debate sobre el reparto competencial para que las regiones y los entes locales de los Estados miembros tengan la posibilidad de consolidar su margen de maniobra, reduciendo la necesidad y el alcance de las actuaciones de la UE mediante la descentralización o la búsqueda de alternativas a la legislación comunitaria.

2. El debate en la Convención Europea

En suma, en los últimos años, la subsidiariedad se ha ido convirtiendo en un tema recurrente en el debate europeo como reflejo del malestar de las regiones constitucionales y de las reticencias de algunos Estados miembros ante la expansión de las competencias comunitarias, pero también, y más en general, de las dificultades de hacer más compatible dicho proceso con los principios democráticos. Ello se evidenció claramente en el Tratado de Niza, de 2000. La «Declaración sobre el Futuro de la Unión», anexa al Tratado, a la vez que abría la puerta a la reforma que ha conducido al proyecto de TC, volvía a situar la subsidiariedad en el primer plano, vinculándola, de nuevo a

cultura de la subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones» (CDR 302/98 fin); el Dictamen «Legislar mejor 1998: una responsabilidad que debe compartirse» (CDR 50/1999 fin); el Dictamen sobre «La aplicación de la legislación de la UE por las regiones y los entes locales» (CDR 51/1999 fin); el Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales de 8 de marzo de 2000 (ponente: Sr. Stoiber D-PPE; CDR 18/2000 rev.1); el Dictamen sobre el Informe de la Comisión al Consejo Europeo “Legislar mejor 1999” (COM(1999) 562 final); y el Dictamen del Comité de las Regiones de 17 de febrero de 2000 sobre la Conferencia Intergubernamental del 2000 (COM/AI-005).

instancias de Alemania, con el problema de la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros.

Un año más tarde, la Declaración de Laeken, de diciembre de 2001,⁷ planteaba una serie de preguntas de cara al debate de la Convención, algunas de las cuales se relacionaban directamente con el principio de subsidiariedad. Se decía, por ejemplo: «Muchos piensan igualmente que la Unión debería prestar más atención a sus preocupaciones concretas en lugar de intervenir en los mínimos detalles en asuntos que, por su propia naturaleza, sería mejor dejar en manos de representantes electos de los Estados miembros y de las regiones. Algunos perciben incluso esta situación como una amenaza para su identidad». (...) ¿No convendría confiar la gestión diaria y la aplicación de la política de la Unión de forma más explícita a los Estados miembros y, ahí donde la Constitución lo prevea, a las regiones? (...) ¿Cómo garantizar que el nuevo reparto de las competencias no conduzca a una ampliación furtiva de las competencias de la Unión o a un asalto a las competencias exclusivas de los Estados miembros o bien de las regiones? Por último, en relación con la legitimidad democrática, la Declaración preguntaba si la función de los Parlamentos nacionales no se había de centrar en el reparto de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, a través de un control previo del principio de subsidiariedad. Como veremos seguidamente, dejando de lado las propuestas de Giscard d'Estaing y de otros líderes europeos relativas de la creación de un órgano de enlace entre el PE y los parlamentos nacionales, éste fue el mecanismo elegido para dotar de mayor contenido al principio de subsidiariedad dando entrada, por vez primera, aunque de forma aún limitada, a los representantes regionales en el proceso prelegislativo.

Como era de esperar, la Convención Europea dedicó una especial atención al principio de subsidiariedad. Dentro del Grupo de Trabajo correspondiente se generó rápidamente un consenso a favor del establecimiento de un control político *ex ante*, a cargo de los parlamentos nacionales, completado con un control *a posteriori*, de carácter jurisdiccional (Morata y Ramón, 2005). Varios convencionales defendieron inicialmente la necesidad de extender el mecanismo de control a todos los parlamentos con capacidad legislativa, incluidos los regionales, en función de sus respectivas competencias. También se barajó la posibilidad de incorporar al CdR al mecanismo de control *ex ante*, lo cual habría satisfecho la tradicional reivindicación de este organismo de erigirse en guardián de la subsidiariedad.

En cuanto al control *ex post*, a pesar del consenso sobre la naturaleza jurídica del mismo y del monopolio del Tribunal de Justicia para resolver los recursos, persistían las divergencias en cuanto a los actores legitimados para

⁷ Vid. <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

interponerlos: además del Estado miembro ¿Había que dar entrada, por vez primera, a los parlamentos y a las regiones con poderes legislativos (o sus parlamentos)? El debate en el seno del Grupo de Trabajo puso de relieve la división existente entre la coalición formada por los representantes de Estados federales, como Bélgica y Alemania (Erwin Teufel, Elio Di Rupo o Joschka Fisher), algunos diputados europeos (Alain Lamassoure, Neil McCormick o Carlos Carnero) y algún miembro del CdR (Patrick Dewael), favorable a la inclusión de las regiones con poderes legislativos, y los representantes de los gobiernos de la mayoría de Estados. Basándose en el principio según el cual la participación regional en la UE es un asunto interno de los Estados miembros, éstos alertaban sobre el peligro de la multiplicación de los recursos y defendían el papel de los Estados miembros como intermediarios entre sus parlamentos (nacionales y regionales) y el TJCE.

Al final, el enfoque estatalista se impuso por mayoría en el Grupo de Trabajo, de modo que, en la fase de control *ex ante* de la subsidiariedad, sólo los parlamentos nacionales (o cada una de las cámaras) tendrían derecho a presentar un dictamen motivado y estarían facultados para interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia una vez aprobado el texto legislativo. Asimismo, el Grupo proponía otorgar al CdR también el derecho de recurso *ex post* si sus dictámenes hubiesen incluido objeciones relativas al respeto de la subsidiariedad.

En cuanto al papel de los parlamentos regionales, según la mayor parte de los miembros del Grupo: «el grado y la forma de participación de las entidades regionales y locales en la labor de elaboración de legislación comunitaria se determinan únicamente dentro del marco nacional» (Convención, 2003). No obstante, se indicaba que «el mecanismo propuesto no impide, en su caso, que se consulte en el marco nacional a las asambleas regionales o locales. Cualquier otro planteamiento podría, por lo demás, afectar el equilibrio establecido a escala europea entre los Estados miembros. *Estos son los motivos que han llevado al Grupo a rechazar la propuesta de conceder el derecho de recurrir al Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad a aquellas regiones que, en el marco de la organización institucional nacional, disponen de poderes legislativos.*»⁸

3. El proyecto de Tratado Constitucional

La CIG posterior a la Convención Europea no introdujo cambios significativos en la formulación del control de subsidiariedad, salvo en lo relativo

⁸ Como señaló Alfonso Dastís, sustituto de la ex Ministra española de Exteriores, Ana Palacio, el acceso de los parlamentos regionales al nuevo mecanismo abriría *el peligro de trasladar a nivel europeo algunos conflictos nacionales internos* (EL PAIS 7/10/2002).

al derecho de recurso directo de los parlamentos nacionales, sustituido por el recurso a través del respectivo Estado miembro. En cualquier caso, por vez primera en la historia institucional de la Unión, se mantuvo la referencia explícita a los entes regionales y locales (artículo 5-I).

Por otra parte, con arreglo al artículo 11-I: «En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión sólo intervendrá en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser conseguidos de manera suficiente por los Estados miembros, ya sea a nivel central o bien a nivel regional o local». A diferencia de la situación anterior, el nuevo redactado implica el reconocimiento explícito de que muchas de las competencias no exclusivas de la Unión son ejercidas por las regiones y los gobiernos locales. A pesar de ello, también es cierto que la nueva formulación no obliga a los Estados miembros a tener en cuenta el principio de subsidiariedad en la distribución interna de las competencias habida cuenta de la obligación de la Unión de respetar las estructuras constitucionales de los Estados miembros.

En base al «Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», anexo al proyecto, el procedimiento de control consta de cuatro fases:

1. *Consultas preparatorias*

En la fase prelegislativa, la Comisión estará obligada a «llevar a cabo amplias consultas» en las que «deberá tener en cuenta, cuando corresponda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas».

2. *Presentación de las propuestas legislativas*

Asimismo, la Comisión estará obligada a motivar sus propuestas legislativas en base a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Esta motivación incluirá «una ficha detallada que permita evaluar el cumplimiento» de ambos principios. En el caso de un proyecto de ley-marco europea (la antigua directiva), la Comisión deberá tener en cuenta sus posibles efectos para la normativa que corresponderá desarrollar a los Estados y a las regiones. La *ficha de subsidiariedad* también incluirá el impacto financiero de cada propuesta con objeto de evaluar los costes de su implementación.⁹ Sin esperar la aprobación del proyecto de TC, la Comisión ya ha adoptado algunas medidas de cara a la justificación y evaluación del impacto de sus propuestas.¹⁰ En todo caso, la nueva formulación de la subsidiariedad obligará a la Comisión

⁹ Además, la Comisión está obligada a tener en cuenta que «cualquier carga, tanto financiera como administrativa que recaiga sobre la Unión, los gobiernos nacionales o las autoridades regionales o locales, agentes económicos o los ciudadanos, sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar».

¹⁰ *Vid.* las Conclusiones del Consejo Europeo de Göteborg (15-16 de junio 2001), SN 200/1/01 REV 1. (<http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=7>). *Vid.* igual-

a tener en cuenta, por vez primera, las competencias regionales; obligación también derivada del artículo I-5.1 del proyecto, que, como hemos visto, establece el deber de la Unión de respetar las estructuras constitucionales internas de los Estados miembros, incluida la autonomía regional.

3. *Control político previo*

El tercer elemento corresponde al nuevo mecanismo de control político previo —llamado de «alerta rápida» (*early warning system*)— de la subsidiariedad a cargo de los Parlamentos. Con arreglo al Protocolo, «en un plazo de 6 semanas a partir de la fecha de recepción de la propuesta legislativa de la Comisión, cualquier parlamento nacional de un Estado miembro o cualquier Cámara de un parlamento nacional puede dirigir a los presidentes del PE, del Consejo de Ministros y de la Comisión, un dictamen motivado exponiendo los motivos por los cuales considera que la proposición no se ajusta al principio de subsidiariedad».

La Comisión deberá reconsiderar la propuesta cuando los dictámenes motivado sobre el incumplimiento de la subsidiariedad representen, como mínimo, un tercio de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales (2 para los parlamentos unicamerales y uno para cada Cámara en los bicamerales). Por lo tanto, el modelo garantiza la plena autonomía de las Cámaras territoriales de los Estados federales, como el *Bundesrat* alemán.¹¹ En cuanto a la consulta de los parlamentos regionales, la decisión queda en manos de los respectivos parlamentos estatales. Si el número de dictámenes emitidos por vulneración del principio de subsidiariedad representa, al menos, un tercio del total de los votos posibles, la tramitación del proyecto se paraliza y «debe volverse a estudiar» (art. 7 del Protocolo).¹² Tras este reexamen, la Comisión puede decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo, siempre de manera motivada (art. 7 del Protocolo). De todos modos, resulta dudoso que, más allá lo que puedan acordar las Cámaras territoriales alemana y austriaca, los parlamentos regionales consigan reunir el número de votos necesarios para obligar a la Comisión a reconsiderar sus propuestas (Jeffery, 2004).

mente las Comunicaciones de la Comisión: COM (2001), 428 final; COM (2002) 278 final; y COM 276(2002) 276 final.

¹¹ El caso belga resulta especialmente interesante. En una Declaración anexa al Acta final de la CIG, el Reino de Bélgica precisa que, en virtud de su derecho constitucional, tanto la Cámara de Representantes y el Senado del Parlamento Federal como las Asambleas parlamentarias de las Comunidades y Regiones actúan, en función de las competencias ejercidas por la Unión, como componentes del sistema parlamentario nacional o Cámaras del Parlamento nacional. De esta manera, de momento, las asambleas regionales belgas serían las únicas que, en caso de ser aprobado el TC, tendrían garantizada, de entrada, una participación directa en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad.

¹² Bastará una cuarta parte (13 votos) cuando se trate de proyectos relativos al Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad, en las materias previstas en el art. III-264 del TCUE.

4. *El control jurisdiccional a posteriori*

La cuarta y última fase se refiere al control jurisdiccional de la subsidiariedad a cargo del TJCE. A pesar de que los parlamentos estatales no están legitimados para presentar directamente un recurso ante el Tribunal de Justicia, lo pueden hacer indirectamente a través de los respectivos gobiernos estatales. Según el Protocolo, el recurso deberá ser interpuesto por un Estado miembro (el Ejecutivo) o, en todo caso, transmitido por éste conforme al ordenamiento jurídico interno en nombre del parlamento estatal o de una de sus Cámaras. Las regiones tampoco disponen de legitimación activa para presentar directamente recursos por vulneración del principio.¹³ No obstante, como hemos visto, el proyecto de TC satisface una de las aspiraciones más antiguas del CdR al facultarlo para interponer un recurso por violación de la subsidiariedad respecto a actos legislativos para cuya adopción se requiera obligatoriamente un dictamen del Comité.

4. Consecuencias para las regiones con poderes legislativos

4.1. *Consideraciones previas*

Ante todo, cabe afirmar que la nueva regulación del principio de subsidiariedad tiende a reforzar la legitimidad democrática de la UE en la medida en que favorece la participación de los parlamentos estatales y regionales en la fase inicial del proceso legislativo. Por vez primera, el legislador interno estaría en condiciones de controlar directamente la justificación de las propuestas avanzadas por la Comisión para llevar a cabo una actuación a nivel europeo. Al mismo tiempo, la jerarquía normativa (leyes, leyes-marco y reglamentos) que establece el proyecto de TC también contribuye a facilitar la aplicación del principio de subsidiariedad. Sin embargo, las implicaciones del procedimiento van aún más lejos:

- la Comisión deberá remitir las propuestas legislativas y las posibles enmiendas a los Parlamentos de los Estados miembros al mismo tiempo que al Consejo y al Parlamento Europeo;
- el Protocolo obliga tanto al Consejo como el PE a comprobar que las propuestas de la Comisión respeten los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; y a tener en cuenta, cuando corresponda, las opiniones de los parlamentos;
- de ello se deriva que los gobiernos deberán rendir cuentas de sus actuaciones a los respectivos parlamentos durante el proceso de deci-

¹³ En lo que respecta a España, cabe recordar que el Gobierno central se ha comprometido a presentar los recursos que planteen las CCAA por vulneración de sus competencias.

sión, lo cual, además de acercar la Unión a los ciudadanos, también podría favorecer una mejora del funcionamiento democrático de los propios Estados miembros.

Con arreglo al proyecto, durante el proceso legislativo propiamente dicho, los gobiernos, a través del CM — junto con el PE — serán responsables de asegurar que las leyes marco europeas garanticen la autonomía de actuación de las autoridades regionales conforme a la distribución interna de las competencias. En este sentido, la Comisión, en la comunicación «Legislar Mejor», ya se ha comprometido a que sus propuestas dejen un margen de actuación suficientemente amplio a los legisladores nacionales. También sería oportuno aprovechar los Informes anuales de la Comisión sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y la conferencia anual de las diferentes instituciones implicadas en su control, propuesta por el CdR en su proyecto de dictamen sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, para introducir mejoras paulatinas en el funcionamiento del procedimiento (CdR, 2005).

En lo que se refiere a la participación en el mecanismo de «alerta rápida», más allá de establecer que los Parlamentos estatales han de consultar a los regionales «cuando proceda», el Protocolo no contempla ni los supuestos ni las modalidades, así como tampoco los efectos de la consulta. Éste sigue siendo un tema reservado a la autonomía institucional de los Estados miembros. En el caso de España, y a la espera de lo que pueda resultar de la reforma en curso de los Estatutos de autonomía y, más adelante, del Senado, se podría prever un acuerdo entre éste y los Parlamentos autonómicos, representados a través de Conferencia de Presidentes (COPRECA), para establecer un procedimiento de cooperación entre los dos niveles legislativos con el objetivo de incorporar las posiciones regionales. En cuanto al alcance del procedimiento de consulta, como se desprende de los trabajos de la Convención, es evidente que éste no tendría sentido si no es para tener en cuenta las posiciones de los Parlamentos autonómicos en la elaboración de los posibles dictámenes negativos de las Cortes Generales o del Senado. Además, el objeto de la consulta debería incluir las propuestas de la Comisión que, con arreglo al Protocolo, afecten la competencia legislativa de las CCAA, deban ser aplicadas por éstas o comporten algún tipo de carga presupuestaria o administrativa (IEA, 2005). Por último, los dictámenes deberían ser vinculantes cuando la competencia interna afectada corresponda en exclusiva a las CCAA.

4.2. *La participación de los parlamentos autonómicos*

Como hemos visto, las vías de participación directa o indirecta de las regiones son básicamente tres: las consultas preparatorias, el mecanismo de

«alerta rápida» o de control previo, y el control jurisdiccional posterior de los actos legislativos, a través del CdR o del respectivo gobierno estatal.

1. LAS CONSULTAS PREPARATORIAS

Las consultas preparatorias son fundamentales en el proceso prelegislativo comunitario en el que la Comisión establece contactos con las distintas partes interesadas con objeto de mejorar la formulación de sus propuestas (Héritier, 1997; Morata, 2000). La formalización de las consultas con las autoridades regionales y locales implica la institucionalización de los compromisos ya adquiridos por la Comisión en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión, 2001) y en las iniciativas tendentes a definir las modalidades de un diálogo permanente con las asociaciones regionales y locales a nivel nacional y europeo (Comisión, 2003c), de la Comunicación «Actualizar y simplificar el acervo comunitario» (Comisión, 2003a) y del Informe «Legislar Mejor» (Comisión, 2003b)¹⁴. De hecho, la Comisión ya ha avanzado considerablemente en lo que se refiere a la justificación de sus propuestas y a la elaboración del análisis del impacto financiero.¹⁵

En esta fase, las posiciones de los parlamentos autonómicos se podrían articular a través de tres mecanismos complementarios:

- mediante contactos informales entre las Delegaciones u Oficinas de Representación en Bruselas y la Comisión Europea. Habida cuenta de la complejidad del proceso legislativo europeo, sería oportuno que los parlamentos autonómicos dispusieran de un enlace permanente en las respectivas Delegaciones encargado de efectuar el seguimiento de las propuestas con el objetivo de evaluar rápidamente sus implicaciones y de analizar los posicionamientos de los demás actores;
- a través de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la UE (CALRE). Para ello, sería conveniente dotarla de los medios técnicos y organizativos necesarios, en particular, si se acaba creando la «red de las asambleas legislativas regionales para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», propuesta por el CdR (CdR, 2005). La red podría establecer mecanismos de coordinación estables con el Parlamento Europeo, el CdR y la Conferencia de

¹⁴ Vid. También las Conclusiones del Consejo Europeo de Göteborg (15-16 de junio de 2001), SN 2001/01 REV 1. Disponible en: <http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=7>

¹⁵ COM (2002) 276 final. Además, la Comisión está obligada a tener en cuenta que «cu- alquier carga, tanto financiera como administrativa que recaiga sobre la Unión, los gobiernos nacionales o las autoridades regionales o locales, agentes económicos o los ciudadanos, sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar».

Regiones con Poder Legislativo (RegLeg). En cualquier caso, el papel de la CALRE debería ser determinante en lo que respecta a las materias de competencia regional no incluidas en las funciones consultivas del CdR;

- a través del Comité de las Regiones. De aprobarse finalmente el proyecto de TC, la aplicación del Protocolo sobre la subsidiariedad sería una ocasión propicia para reforzar la legitimidad del CdR, en busca de una identidad propia dentro del sistema institucional europeo (Ramon, 2004). Con anterioridad a los referéndums francés y holandés, además de abrir un proceso de reflexión sobre las implicaciones del Protocolo, el Comité estaba tratando de adaptar su estructura interna a las exigencias organizativas del control de subsidiariedad (CdR, 2004),¹⁶ en particular, a través del establecimiento de la «red de supervisión» antes comentada.¹⁷ Teniendo en cuenta su papel de órgano consultivo en el proceso de decisión, en la fase prelegislativa, el Comité debería hacer pesar el derecho de recurso ante el TJCE que le otorga el proyecto asegurándose de que los borradores iniciales de la Comisión respetan los criterios básicos de la subsidiariedad.

Por otra parte, con objeto de fomentar la formación del consenso, la Comisión elabora documentos preparatorios de la legislación como los Libros Verdes, los Libros Blancos y las Comunicaciones. También podría recurrir más a menudo el instrumento de los «informes prospectivos» previsto en el acuerdo de cooperación entre la Comisión y el CdR de 2001 (CdR, 2001), cuyo objetivo consiste en profundizar en el análisis de problemas localizados en ámbitos para los que el CdR disponga de medios de información propios.

En esta fase, que debería servir para elaborar las «fichas de subsidiariedad» previstas en el Protocolo, sería conveniente establecer una colaboración estrecha entre el CdR y la «red de subsidiariedad» de la CALRE con objeto de evaluar los contenidos e introducir las enmiendas oportunas. No obstante, si existiera el consenso político necesario, el mecanismo de control más eficaz y democrático consistiría sin duda en la creación de un órgano *ad hoc* en el seno del CdR integrado por representantes o delegados de los 73 Parlamentos regionales con poderes legislativos. Dicha estructura se configuraría

¹⁶ Vid. y el Informe y evaluación de la primera Conferencia sobre la Subsidiariedad celebrada en Berlín el 27 de mayo de 2004 (CDR 195/2004).

¹⁷ «Nota de información general sobre el establecimiento por el CDR de una red de supervisión de la subsidiariedad» (CDR 475/2004). D'altra banda, els presidents de la Comissió i del Comité van signar un protocol de cooperació que té per objectiu millorar la posada en pr ctica de les obligacions consultives del Comité, amb una intensificaci  de la seva participació en el debat pol tic i una col.laboració en mat ria de política de informaci  i comunicaci .

como una especie de «cámara regional europea de control de la subsidiariedad». En cualquier caso, en la fase de consultas, el Comité también debería encargarse de sensibilizar a las comisiones competentes del Parlamento Europeo respecto a sus preocupaciones relativas al respeto del principio de subsidiariedad.

2. EL MECANISMO DE «ALERTA RÁPIDA»

El mecanismo de alerta rápida presupone una interacción muy estrecha entre los distintos niveles de gobierno de la UE. No cabe duda de que el principal condicionamiento es el plazo de 6 semanas dentro del cual los Parlamentos pueden pronunciarse. Recordemos que el proyecto de TC establece que la Comisión enviará sus propuestas, de forma simultánea, a los Parlamentos estatales y a las dos ramas del legislativo europeo (el CM y el PE). En el caso de España, ni que decir tiene que el procedimiento resultaría mucho más simple y efectivo si el Senado fuese una verdadera Cámara territorial. En este supuesto, una vez determinadas las competencias afectadas y evaluadas las implicaciones contempladas en la «ficha de subsidiariedad», y a la vista también de las posiciones expresadas por la CALRE y el CdR durante la fase consultiva, bastaría con un pronunciamiento de la comisión competente del «Senado territorial», dejando, en todo caso, un breve plazo abierto para que los Parlamentos autonómicos pudieran enviar sus observaciones.

En las condiciones actuales, la función inicial del Senado debería consistir en transmitir formalmente las propuestas de la Comisión Europea a los Parlamentos autonómicos para que, con arreglo a las competencias afectadas, éstos pudieran pronunciarse en el plazo más breve posible. En otras palabras, los parlamentos de las CCAA deberían reaccionar con agilidad habida cuenta de los imperativos del mecanismo de alerta rápida. Para ello, habría que contemplar dos exigencias: la disponibilidad de medios técnicos y la creación de un procedimiento simple y eficaz. En el caso de Catalunya, por ejemplo, con arreglo a la organización actual del Parlamento, la «Comisión Permanente sobre la UE», en base a un dictamen de los servicios jurídicos y a la información remitida por la Delegación de la Generalitat en Bruselas, la CALRE y el CdR, sería la encargada de fijar la posición de la Cámara, previa consulta de la comisión legislativa competente en función de la materia. También sería conveniente solicitar la opinión del Gobierno con objeto de evaluar mejor las implicaciones administrativas y presupuestarias de la futura legislación europea. Las posiciones de los parlamentos autonómicos afectados por una propuesta de la Comisión podrían coordinarse a través de la COPRECA, para así fijar una posición conjunta o, cuanto menos, ampliamente mayoritaria. Una vez establecida, ésta debería ser comunicada al Senado —Comisión de Autonomías— y, posteriormente, al Congreso de los Diputados y al Gobier-

no español. La comisión mixta Congreso-Senado sobre la UE podría ser el órgano más indicado para coordinar los respectivos posicionamientos en relación con el control del principio de subsidiariedad.

En caso de ser negativa, la posición de los parlamentos autonómicos debería trasladarse, bajo forma de dictamen, a la Comisión Europea, así como al Consejo, al PE y, por supuesto, al CdR ya que, en la mayoría de los casos, este último debe ser consultado preceptivamente en la fase legislativa propiamente dicha. En todo caso convendría asegurar que el Ejecutivo español conozca las posiciones autonómicas, tanto si son positivas como negativas, para tenerlas en cuenta a lo largo del proceso legislativo.

3. EL CONTROL JURISDICCIONAL

El recurso por incumplimiento del principio de subsidiariedad se expresa a dos niveles: el europeo, a través del CdR, y el estatal, mediante los respectivos gobiernos.

a. *El Comité de las Regiones*

Como ya se ha dicho, la legitimación del CdR para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad en todo aquello que afecte a sus prerrogativas es una de las novedades más destacadas del proyecto de TC. El Comité es consciente de lo que esto representa de cara a aumentar su escasa capacidad de influencia actual (CdR, 2005). Al mismo tiempo, no obstante, también se trata de un gran reto en el que el Comité se juega su credibilidad para reclamar mayores atribuciones.

Al margen de la necesidad evidente de llevar a cabo una reforma organizativa para ejercer eficazmente esta nueva responsabilidad, si llega a entrar en vigor el proyecto de TC, la cuestión más relevante consiste en garantizar que las regiones con competencias legislativas se sientan suficientemente respaldadas por el Comité. Una vez más, la solución más efectiva sería la reforma del reglamento interno con objeto de facilitar la creación de un órgano de control de la subsidiariedad integrado por representantes de dichas regiones. Lo cierto es que el proyecto de dictamen del CdR sobre «la aplicación y el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», de enero de 2005 (CdR, 2005) indica que, «en el marco de la interconexión en la red con los entes regionales y locales y sus asociaciones [el Comité] acogerá con atención las propuestas de recurso contra actos jurídicos de la UE», dejando en manos de la comisión sobre subsidiariedad o del pleno la decisión final sobre la presentación de los recursos. Si es ésta la fórmula finalmente escogida, habría que garantizar que las decisiones del Comité se adopten en base a los dictámenes preparados por los servicios jurídicos y a la documentación transmitida por la CALRE. También cabe recordar que el CdR sólo estaría legitimado para

impugnar las propuestas legislativas relacionadas con sus funciones consultivas y que éstas no abarcan ni mucho menos el conjunto de ámbitos competenciales reservados a las regiones.

b. *El Gobierno del Estado miembro*

El Protocolo confiere asimismo a los parlamentos nacionales la posibilidad de presentar, mediante su respectivo Estado miembro, un recurso por infracción del principio de subsidiariedad a través de un acto legislativo. El Gobierno español ya ha asumido el compromiso político de presentar los recursos que planteen las CCAA. En palabras de Zapatero, cuando se trate de asuntos de su competencia, «el Gobierno está dispuesto a que las comunidades autónomas tengan la posibilidad de acudir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en todo lo relativo al principio de subsidiariedad establecido en el proyecto de tratado constitucional» (*El País*, 7-12-04). Dicho compromiso podría articularse, en primera instancia, a través del Senado, el cual podría asumir la tarea de transmitir formalmente los eventuales recursos al Gobierno para que éste los curse, como representante del Estado español, ante el Tribunal de Justicia.

Conclusiones

La regulación de la subsidiariedad contenida en el proyecto de CE constituye un avance desde el doble punto de vista de la democracia y del respeto de la autonomía regional y local en la UE. Ante la falta de control político del Consejo a nivel europeo, la participación de los legislativos constituye un medio indirecto de control de las actuaciones de los gobiernos de los Estados miembros que deberán tener en cuenta las posiciones de sus parlamentos durante el proceso de decisión y rendir cuentas de sus actuaciones. Los gobiernos deberán informar más y mejor a sus parlamentos para evitar la aparición de contradicciones en la definición de las posturas nacionales a lo largo del proceso de decisión. Uno de los efectos más positivos para la democracia del *early warning system* ligado a la subsidiariedad podría ser, pues, no tanto el bombardeo constante de Bruselas con los dictámenes de los parlamentos, sino la obligación de los gobiernos de sintonizar más con los legisladores internos.

Aunque los gobiernos sigan siendo los únicos actores formalmente legitimados para representar a los Estados miembros, el nuevo diseño de la subsidiariedad refuerza la perspectiva federalista o multinivel de la UE dando entrada a las Cámaras territoriales de los Estados federales. No la garantiza, en cambio, en los Estados descentralizados, como España, desprovistos aún de dicha institución. Sin embargo, introduce un incentivo de enorme peso

político para una reforma del Senado de inspiración federal. En todo caso, plantea la necesidad de llevar a cabo una negociación interna que defina las modalidades de participación de los parlamentos autonómicos en función de la división interna de las competencias.

Si llega a entrar en vigor el TC, los temas europeos ocuparán previsiblemente un lugar mucho más relevante en la agenda de los parlamentos regionales, los cuales deberán reforzar sus propias capacidades institucionales para poder afrontar las exigencias políticas y técnicas derivadas del Protocolo relativo a la subsidiariedad. La coordinación multinivel tendrá igualmente un papel creciente (entre parlamentos nacionales y regionales; entre éstos y los respectivos ejecutivos; y entre la CALRE y el CdR) que incluirá igualmente a la Comisión, el Consejo y el PE. La puesta en práctica del Protocolo se convertirá pues en un proceso de aprendizaje institucional y cultural para el conjunto de los actores implicados en los distintos niveles que convendría evaluar periódicamente a través del diálogo interinstitucional con el objetivo de introducir las adaptaciones oportunas. En este sentido, destaca la propuesta del CdR de celebrar anualmente una Conferencia sobre la Subsidiariedad, con la participación de la Comisión Europea, el Consejo, el PE, el Tribunal de Justicia, y los parlamentos estatales y regionales.

Por último, conviene aclarar que el debate sobre la subsidiariedad ha girado tradicionalmente alrededor de la división de las competencias entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, en un contexto de interdependencias, como el de la UE, en el que las diversas esferas de gobierno necesitan interactuar y trabajar conjuntamente, este enfoque resulta inadecuado.¹⁸ Cuestiones como el desarrollo sostenible, la inmigración o la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo requieren intervenciones conjuntas. Aunque la responsabilidad principal esté atribuida a un nivel en concreto, ello no significa, por supuesto, la exclusión de los demás. Por otra parte, la subsidiariedad no puede dejar de lado la participación de la sociedad (ONG y ciudadanos activos) en la búsqueda de soluciones y en su implementación. En la medida en que los problemas se solapan, la identificación de las competencias y de los recursos necesarios para actuar no puede ser el resultado de una operación automática, sino que ha de estar abierta a la negociación y la coordinación mediante instrumentos flexibles de actuación como las redes de políticas.

¹⁸ Como ha indicado el ex Presidente de la Comisión, Romano Prodi: «Hay que dejar de pensar en términos de niveles jerárquicos de competencias, separados por el principio de subsidiariedad, y empezar a pensar más bien en un acuerdo de redes, con todos los niveles de gobierno formando, proponiendo, implementando y supervisando las políticas» («Comparencia ante el Pleno del Parlamento Europeo», PE, Estrasburgo, 15 febrero 2000, p. 5).

En el fondo, el problema no es tanto la división de las competencias, cuanto la mejora de la cooperación y la transparencia necesarias en el proceso de *policy-making* europeo, respetando las funciones y la representatividad de cada nivel. Esta constatación desemboca en una interpretación más dinámica y abierta de la subsidiariedad que la que se desprende del debate tradicional y que entronca con los principios del federalismo, basada en la existencia de diversas arenas políticas, más grandes y más pequeñas, territoriales y funcionales, pero no jerárquicas (Elazar, 1995). La vía más democrática para definir la subsidiariedad en la UE debería partir de una aproximación de este tipo y no de una pirámide de poderes inspirada en el viejo modelo centro-periferia típico del Estado-nación.

Referencias

- COMISIÓN EUROPEA (1999), Informe de la Comisión al Consejo Europeo «Legislar mejor 1999», COM (1999) 562 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2001), «Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza Europea», COM (2001) 428 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2002), Comunicación de la Comisión titulada: plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», COM (2002) 278 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2003a), Comunicación de la Comisión titulada «Actualizar y simplificar el acervo comunitario», COM (2003) 71 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2003b), Informe de la Comisión titulado «Legislar mejor, 2003» de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (11º informe), COM (2003) 770.
- COMISIÓN EUROPEA (2003c), Comunicación de la Comisión de 19 de diciembre de 2003 «Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea», COM (2003) 811 final.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2000), Dictamen de 13 de abril de 2000 sobre el Informe de la Comisión al Consejo Europeo «Legislar mejor 1999», http://www.der.uva.es/constitucional/participacion/cdr18-2000_fin_ac_es.htm
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2001), Protocolo relativo a las modalidades de cooperación entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones (Anexo) http://www.cor.eu.int/document/es/di_cdr81_2001_rev2_di.pdf
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2004a), Informe de la Secretaría General del CdR sobre la «Aplicación y control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: desafíos y perspectivas para el Comité de las Regiones» (CDR 107/2004) FR/WGR/RS/HA/NTnm.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2004b), Informe y evaluación de la primera Conferencia sobre la Subsidiariedad celebrada en Berlín el 27 de mayo de 2004 (CDR 195/2004).
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2004c), Documento de Trabajo (Documento de Debate) de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea sobre «La aplicación y el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad»,

- Bruselas, 10 de septiembre de 2004 (CONST-022), <http://www.calre.net/documents/italian%20presidency/praga/straub/CDR227es.doc>
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2005), Proyecto de Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea sobre «La aplicación y el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», Bruselas, 24 de mayo de 2005 (CONST 022).
- COMITÉ DE LAS REGIONES-CALRE (2005): Plan de Acción del CdR y la CALRE para 2005, <http://www.cor.eu.int/document/es/APCALREES.pdf>
- CONVENCIÓN EUROPEA (2003), «Conclusiones del Grupo I Subsidiariedad», CONV 286/02.
- DEHOUSSE, R. (2002), «Le principe de subsidiarité dans le débat constitutionnel européen», P. Magnette (ed.), Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 157-166.
- ELAZAR, D. (1995), *Idee e Forme del Federalismo*, Milano: Edizioni Comunità, pp. 28-33.
- FØLLESDAL, A. (2000), «Subsidiarity and Democratic Deliberation», E.O. Eriksen y J.E. Fossum (2000), *Democracy in the European Union*, Londres: Routledge, pp. 85-110
- FØLLESDAL, A. (2002), «Drafting a European Constitution — Challenges and Opportunities», *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB No. 4/2002, <http://les1.man.ac.uk/conweb/>
- HÉRITIER, A. (1999), «Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective», *Journal of European Public Policy*, 2, pp. 269-282.
- INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS (2005), «El Principi de Subsidiarietat a la Unió Europea (...)», Documento elaborado por el IUE a petición del Presidente del Parlamento de Catalunya, 14/2/2005.
- JEFFEREY, C. (2004), «Letting them in and leaving them alone», The Federal Trust, *Online Paper XX/04*, http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution
- MORATA, F. (2000), «Gobernación Europea y Políticas Públicas», en F. Morata (ed.), *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Barcelona: Ariel.
- MORATA, F. y RAMÓN, R. (2005), «Regiones y Constitución Europea», *Quaderns de Treball* 44/05, IUEE-UAB.
- MORATA, F., LOZANO, M.A. y RAMÓN, R. (2003): *Parlaments regionals i governança europea: el Parlament de Catalunya*, Informe para la Fundació Jaume Bofill, Barcelona, Junio.
- MORGAN, K (2000), «Report based on Wilton Park Conference», WP 617 on «A Europe of the Regions?», 13-17 November 2000.
- RAMÓN, R. (2004), El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel, en F. Morata (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, València: Tirant lo Blanch.
- SCOTT, P., PETERSON, J y MILLAR, D. (1994), «Subsidiarity: a 'Europe of the regions' v the British constitution?», *Journal of Common Market Studies*, 1, Mayo.
- VAN ECKE, S. (2003), «The Principle of Subsidiarity»: Ten Years of Application in the European Union», *Regional and Federal Studies*, 1, pp. 55-80.
- VERGÉS BAUSILI, A. (2002): «Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments», *Jean Monnet Working Paper* 9/02, NYU School of Law.

WARLEIGH, A. (2005) «Democracy and the Regions in the European Union: Subsidiarity, Partnership and the Committee of the Regions, *Jornadas sobre parlamentos y Déficit Democrático en Europa: El Papel de los Parlamentos Regionales*, Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 26-27 mayo.

La gobernanza multinivel en la Unión Europea: condiciones para la relevancia de las redes transnacionales de política¹

Andreas Nölke

Lecturer in International Relations at the Vrije Universiteit, Amsterdam

Resumen: Este artículo ofrece una evaluación crítica, tanto teórica como empírica, de la literatura sobre la gobernanza multinivel. En primer lugar, acomete una tarea de orden teórico para identificar una serie de factores que determinan si en un cierto proceso de toma de decisiones se dan las condiciones para la presencia de redes transnacionales de política. Luego realiza una contrastación empírica de esas condiciones de relevancia, analizando diversos aspectos de las políticas europeas de desarrollo regional y ciencia y tecnología. Finalmente, reflexiona en torno a las implicaciones normativas, en términos de legitimidad democrática, del desarrollo de las redes transnacionales de política en la Unión Europea. A ese respecto, concluye que se debe poner severamente en duda la expectativa que la evolución de las redes transnacionales de política pueden llevar a una gobernanza más democrática de la Unión Europea.

Abstract: This article offers a critical assessment, both theoretical and empirical, of the multi-level governance literature. Firstly, it fulfills a theoretical task identifying a number of factors which determines whether a certain decision making process has the conditions that make possible the evolution of transnational policy networks. Then, these conditions of relevance are empirically tested, analysing different aspects of European regional development and science & technology policies. Finally, it makes some reflections on the normative implications, i.e. in terms of democratic legitimacy, of the evolution of transnational policy networks in the European Union. In this respect, the author concludes that the expectation that the evolution of transnational policy networks may lead to a more democratic governance of the European Union must severely be cast into doubt.

Sumario: 1. La perspectiva de la gobernanza multinivel en la UE.—2. La teoría de la dependencia de recursos incrustados en relación a las redes transnacionales de política. 2.1. El enfoque de redes de política como terreno intermedio entre el intergubernamentalismo y la gobernanza multinivel. 2.2. Condiciones para la relevancia de los intercambios transnacionales de recursos.—3. Ejemplos del modelo de redes transnacionales de política con un

¹ Este artículo está basado en una publicación previa del autor, titulada «Multi-level governance in the European Union: the evolution of transnational policy networks», en Klaus Boehnke (ed.), *Israel and Europe: A complex relationship*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden, 2003, pp. 137-154.

énfasis en los programas distributivos de la UE. 3.1. La reforma de los fondos de desarrollo regional de 1988: interdependencia institucional. 3.2. Fases de la programación del fondo de desarrollo regional: tipos de política. 3.3. Diferencias entre los Estados miembros respecto a la implementación del principio de asociación en la política de desarrollo regional: fragmentación institucional. 3.4. Una comparación de diferentes instrumentos de política estructural en relación a asuntos medioambientales: institucionalización internacional. 3.5. Una comparación de los programas de ciencia y tecnología de la UE en relación con los patrones de intermediación de intereses.—4. Redes transnacionales de política y legitimidad democrática en la Unión Europea

1. La perspectiva de la gobernanza multinivel en la UE

El punto de partida de mi argumento es un debate sobre la Unión Europea (UE) que se inició a comienzos de la década de los noventa. Previamente, las principales contribuciones de la ciencia política al estudio de la UE podían dividirse en dos categorías. Por un lado, los politólogos producían estudios descriptivos o prescriptivos en relación a las instituciones europeas, como por ejemplo sobre el funcionamiento del Parlamento Europeo, de la Comisión o respecto a reformas institucionales, con una orientación frecuentemente histórica o legal. Por el otro, se asistía a un debate sobre el modo de explicar el proceso de creciente —y temporalmente estancado— de integración europea, con contribuciones desde perspectivas teóricas federalista, funcionalista o neofuncionalista, entre otras (Hix, 1999: XVII).

Por su parte, el nuevo debate sobre la UE asume que el actual grado de integración —luego de la entrada en vigor del Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht— es una condición más o menos permanente y estable, aun si todavía pueden producirse reformas institucionales menores como las incluidas en los tratados de Amsterdam y Niza (Jachtenfuchs/Kholer-Koch, 1996b: 21). Además se reconoce que, en la mayor parte de los asuntos, la política doméstica en los Estados miembros ya no puede ser analizada más sin hacer referencia al nivel europeo. En consecuencia, el proceso de política de la Unión se torna interesante para un público más amplio. De este modo, el centro del debate no son las grandes reformas, las revisiones de los tratados o la ampliación, sino las políticas públicas individuales, el proceso decisorio diario de las instituciones europeas. La mayor parte de las contribuciones intentan explicar el proceso y contenido de alguna decisión específica de la UE: en el diseño de programas de investigación, la distribución de fondos de cohesión, la regulación de problemas medioambientales, etc.²

² *Cfr.*, por ej., las contribuciones en JACHTENFUCHS/KOHLER-KOCH 1996a, o las obras de Hix 1999, y Peterson/Bomberg 1999.

Este nuevo programa de investigación requiere la creación de un nuevo corpus teórico, en tanto las teorías de la integración establecidas son poco convenientes para esta tarea dado su foco en el cambio institucional a largo plazo. En su lugar, conceptos provenientes de la política pública, la administración pública y la política comparada se están utilizando de manera creciente en el estudio de la política europea. Junto a estos nuevos conceptos, el área de los estudios europeos está siendo poblada por nuevos investigadores, rompiendo con el previo monopolio que ostentaban los especialistas en la UE y los teóricos de relaciones internacionales. Ahora la UE es tratada más o menos como un sistema político comparable, al menos parcialmente, con un Estado-nación (cfr. Hix, 1999: 2-5). Además se establecen ciertos paralelismos con los Estados federales, con las instituciones europeas como el nivel «federal». Algunos miembros de la UE son, de hecho, Estados federales lo que conduce al término «gobernanza multinivel» (Marks/Hooghe/Blank, 1996; Hooghe/Marks, 2001). No obstante, el estudio de la gobernanza multinivel no se restringe a las relaciones entre los tres niveles de gobierno (es decir, supranacional, nacional y subnacional) sino que también comprende las relaciones Estado-sociedad con una atención especial a las asociaciones o grupos de interés.

En los últimos cinco o diez años se ha desarrollado, especialmente en las páginas del *Journal of Common Market Studies* o la *West European Politics* así como en *Journal of European Public Policy* o *European Union Politics* —ambas de reciente fundación—, un considerable debate en torno al concepto de gobernanza multinivel. Ese debate no se da sólo al interior de la escuela de gobernanza multinivel, sino también entre ésta y sus adversarios. Sus principales oponentes son los intergubernamentalistas, quienes sostienen que el proceso europeo de política y sus decisiones se pueden explicar mejor centrándose en los gobiernos nacionales de los Estados miembros y sus interacciones. A este respecto, el enfoque más destacado es el liberalismo intergubernamental de Andrew Moravcsik (1993), que combina un énfasis liberal en la formación de intereses a nivel nacional con una explicación de teoría de los juegos de las negociaciones intergubernamentales.

De manera más reciente, el debate sobre la gobernanza multinivel ha abandonado también la preocupación más o menos «académica» por el nivel analítico adecuado para ingresar en el dominio normativo, «político», del orden político apropiado. Ahora las preguntas se centran en las capacidades para solucionar problemas y en el carácter democrático de la gobernanza multinivel. Esta última pregunta es interesante y controvertida ya que, mientras los defensores de la idea multinivel sostienen que es un modo superior de política democrática europea, los intergubernamentalistas consideran que los Estados-nación son los únicos actores con una verdadera legitimación democrática. Dado que el proceso post-Niza se centrará, principalmente, en la adecuada división de responsabilidades entre los niveles

de gobierno en Europa, el debate sobre la gobernanza multinivel (y sus resultados) entrará crecientemente ahora al mundo de la política práctica (*cf.* Felder/Grunow, 2001).

2. La teoría de la dependencia de recursos incrustados en relación a las redes transnacionales de política

2.1. *El enfoque de redes de política como terreno intermedio entre el intergubernamentalismo y la gobernanza multinivel*

En la escuela dominante de la gobernanza multinivel se pueden detectar una serie de defectos, no sólo desde un enfoque intergubernamentalista sino también desde una perspectiva más receptiva. En primer lugar, el debate con el intergubernamentalismo ha motivado una atención demasiado fuerte, a veces exclusiva, en los actores subnacionales y supranacionales que tiende a marginalizar a los gobiernos de los Estados miembros. De ese modo los defensores de la gobernanza multinivel han emprendido un ataque, muy general y ambicioso, al Estado que les conduce a una imagen incompleta del proceso de formulación de políticas de la UE, donde sólo se admite la existencia de casos de dominio por parte de los gobiernos nacionales como vestigios de intergubernamentalismo (Ansell/Parsons/Darden, 1997: 349). En segundo lugar, se sostiene que la gobernanza multinivel es el modelo más adecuado para analizar todas las áreas temáticas y etapas del proceso de formulación de políticas de la UE. Una vez más, este es un caso de «sobreextensión imperial» que puede ser fácilmente desmentido (*cf.* Peterson/Bomberg, 1999: 9). Por último, mientras la escuela multinivel es capaz de ofrecer pruebas de peso sobre el importante rol que juegan los actores supranacionales y subnacionales en la formulación de política de la UE, son escasamente perspicaces en relación al modo en que los actores se comportarán precisamente dentro de aquellos sistemas de gobernanza. Si bien exponen la política multinivel [en cuanto idea], los patrones de conducta resultantes sólo son descriptos, frecuentemente, como «complejos» y «variables» (Ansell/Parsons/Darden, 1997: 349).

Para superar algunos de esos defectos, propongo una corrección que combina un enfoque de relaciones internacionales, en concreto el *transnacionalismo* (*cf.* Risse-Kappen, 1995a), con una herramienta analítica de política pública, denominada *redes de política*, y la *teoría de la dependencia de los recursos* de la sociología de las organizaciones (*cf.* Jansen, 1995). La idea principal consiste en explicar los procesos políticos de la UE con un modelo teórico que analiza las redes transnacionales de política como intercambios de recursos inter-organizacionales (*cf.* Nölke, 2000). Ya existen numerosos estudios que aplican el concepto de red de política a la formulación de políticas de la UE, lo que lo convierte en

uno de los enfoques analíticos estándar a la gobernanza multinivel.³ Mi enfoque se diferencia en dos aspectos de la mayor parte de esos estudios. En primer lugar, propongo tomar más seriamente el concepto de red, mientras que otros estudios se limitan, con frecuencia, a una referencia muy general a la existencia de redes de política e intercambios de recursos en la UE. Por otra parte, no considero a las redes de política como un fenómeno omnipresente en la formulación de políticas europeas sino que intento especificar, de la manera más precisa posible, en qué circunstancias el enfoque de la dependencia de los recursos a las redes transnacionales de política es la perspectiva analítica más apropiada. De este modo, mi enfoque de redes ocupa un terreno intermedio entre la más radical perspectiva de la multi-gobernanza y sus adversarios intergubernamentalistas.

Entre los recursos típicos a ser intercambiados en las redes transnacionales de política se incluyen financiación, información, legitimidad y la oferta de participación en el diseño de políticas. En las redes transnacionales de política se incluyen actores como: todo tipo de organizaciones públicas y privadas, incluso grupos de interés, gobiernos subnacionales, agencias estatales, y agencias europeas. El centro de interés de las redes de política a nivel europeo son decisiones políticas de las instituciones europeas, especialmente del Consejo de Ministros, la Comisión y los correspondientes grupos de trabajo. En general, las redes se agrupan en función de una cierta área temática pero pueden variar en su relevancia en diferentes fases del proceso de política. Los actores que están dentro de esas redes dependen, en grados variables, de recursos controlados por otros actores. De ese modo la Comisión Europea, por ejemplo, permite a un grupo de interés acceder a un rol en el diseño de política o en la distribución de fondos durante la implementación mientras que, al mismo tiempo, el grupo de interés provee información y legitimidad a la Comisión. En términos más generales, las redes transnacionales de política son definidas como un grupo de organizaciones públicas y/o privadas en que al menos una organización no opera en representación de un gobierno nacional o una entidad intergubernamental. Esas organizaciones están conectadas por interacciones a través de las fronteras nacionales y participan en la formulación de política y su implementación mediante un intercambio de recursos.

2.2. *Condiciones para la relevancia de los intercambios transnacionales de recursos*

Los procesos de intercambio en redes transnacionales de política no son relevantes en todas las áreas temáticas, ni en todas las fases del proceso de po-

³ *Cfr.*, por ej., HERITIER, 1993b; SCHUMANN, 1993; CONZELMANN, 1995; HEINELT, 1996; RHODES/BACHE/GEORGE, 1996; ANSELL/PARSONS/DARDEN, 1997; GRANDE/PESCHKE, 1997; PETERSON/BOMBERG, 1999.

lítica ni dentro de todos los Estados miembros, sino únicamente en circunstancias específicas —de otro modo, el inter-gubernamentalismo puede continuar siendo una perspectiva analíticamente superior. Por definición, la relevancia de las redes de política surge en situaciones en que se percibe que existen una mutua dependencias de recursos y una dispersión de capacidades políticas entre actores. Sin embargo, esas dependencias y esa dispersión de recursos no puede tomarse como dadas (Conzelmann, 1995: 140). Por tanto, los estudios que aplican el enfoque de red de política a nivel nacional concluyen que

Las redes de política no son herramientas útiles para analizar cualquier sistema político. El enfoque asume un grado de pluralismo, la relativa separación entre actores públicos y privados, y políticas complejas que necesitan muchos recursos que no están concentrados en el Estado. Por ejemplo, si los recursos están concentrados en un «guardián» [*gatekeeper*] nacional fuerte, es menos probable que emerjan las redes de política y, donde existen, serán menos importantes para explicar los resultados de política (Rhodes/Bache/George, 1996: 382).

Entonces, la pregunta significativa es: en qué condiciones resulta relevante la perspectiva de la dependencia de recursos respecto a las redes transnacionales de política como una herramienta analítica para investigar la formulación de política en la UE. De acuerdo con la definición antes esbozada, sería relevante si al menos un actor no estatal —por ej., un gobierno subnacional, un ministro nacional actuando autónomamente, un grupo de interés o una agencia europea— se involucra en un intercambio de recursos transnacional que le permite influir en decisiones políticas de la Comisión, el Consejo de Ministros, un grupo de trabajo de alguna de estas instituciones, o un gobierno de un Estado miembro. En consecuencia, no sería relevante si la toma de decisiones a nivel europeo sigue la lógica del interés nacional o si los actores transnacionales son incapaces de influir en la decisión política de un gobierno nacional.

Para demostrar en qué circunstancias es relevante el enfoque de intercambio de recursos en relación a las redes transnacionales de política, he combinado el enfoque de la dependencia de recursos con algunas teorías de alcance medio de relaciones internacionales, política comparada y política pública, como forma de dar más concreción a ese concepto bastante abstracto. También he examinado los presupuestos derivados de esas teorías en una serie de escenarios empíricos. Además de la gobernanza multinivel en la UE, esos escenarios incluyen:

- cooperación transfronteriza a nivel regional (por ej., en EUREGIOs),
- las actividades de *advocacy* transnacional de ONGs en la protección de derechos humanos y asuntos medioambientales,
- y, la coordinación de la asistencia al desarrollo entre organizaciones donantes y receptoras (*cf.* Nölke, 1997a; 1997b; 2000).

Hasta ahora he identificado, en mi investigación en marcha, una serie de ocho factores que determinan si un cierto proceso de toma de decisiones será analizado mejor con una perspectiva intergubernamental o de redes transnacionales de política.⁴ De ese modo, los presupuestos que siguen indican si un cierto sector, país, o fase de un proceso de política se caracterizará, probablemente, por las redes transnacionales de política. Esa probabilidad se incrementa en caso de:

1. *Un alto grado de institucionalización internacional* (cfr. Risse-Kapfen, 1995b). En el caso de la UE esto significa un fuerte rol de la Comisión. Por tanto las redes transnacionales de política son, por ejemplo, mucho más importantes en el primer pilar de la Unión Europea (mercado común) que en el segundo o tercer pilar. En general, un alto grado de institucionalización internacional legitima las actividades de los actores transnacionales. De manera más específica, una ampliación de las responsabilidades de la Comisión conduce frecuentemente a una mayor relevancia de las redes transnacionales de política en tanto la Comisión es, en ese caso, dependiente por ejemplo de los recursos de información de otras organizaciones para mantener sus nuevas tareas. También son mucho más relevantes los intercambios transnacionales de recursos en caso de votaciones por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros ya que en caso de unanimidad un grupo de interés que está interesado en la decisión sólo tiene que convencer a un gobierno nacional, lo que reduce por ende la necesidad de organizarse en el nivel transnacional.

2. *Políticas distributivas en lugar de políticas redistributivas, con las políticas regulatorias en un lugar intermedio*. Esta distinción se basa en el antiguo —y no incontrovertido— presupuesto de Theodore Lowi (1972) de que «las políticas determinan la política». Si se redistribuyen fondos, son obvias las consecuencias económicas y son identificables claramente los ganadores y perdedores, prevalecerá la toma de decisiones intergubernamental. Por otro lado, la tendencia transnacional de las políticas distributivas se apoya en la necesidad de desarrollar relaciones de intercambio entre donante (esto es, la Comisión) y receptor de fondos (esto es, un gobierno subnacional), donde el último provee al primero legitimidad e información en relación con la asignación eficiente de los fondos.⁵ Sin embargo, no es siempre sencillo clasificar a las políticas según estos tipos, debido a las distintas percepciones

⁴ Dos factores adicionales, la interdependencia funcional y el grado de comportamiento «rentista» [*rent-seeking*] (cfr. Nölke, 2000), son menos relevantes para el estudio de la Unión Europea.

⁵ En comparación con esas interdependencias, las creadas por las políticas regulatorias son bastante débiles, de modo que conducen a redes de política menos estables (cfr. HERITIER, 1993b: 436).

de las consecuencias de las políticas por parte de diferentes actores (Heinelt, 1996: 28). Como veremos, la política estructural de la UE es percibida como redistributiva en una fase del proceso de política, y como distributiva en otras, de modo que en cierta fase conduce a una toma de decisiones intergubernamental y en otras a una de tipo red transnacional. Otros tipos de política de la UE, especialmente la cooperación en el campo de Asuntos de Justicia e Interior y en la Política Exterior y de Seguridad Común son todavía firmemente inter-gubernamentales. En todo caso, si existen redes de política, ellas siguen primordialmente orientaciones nacionales (*cf.* Hix, 1999: 8; Peterson/Bomberg, 1999: 111, 246).

3. *Un alto grado de interdependencia institucional.* La interdependencia institucional está siendo creada por requisitos legales de cooperación con otros actores corporativos, comparable con el concepto de «Politikverflechtung» (Scharpf/Reissert/Schnabel, 1976) en los sistemas estatales federales. En el sistema multinivel de la UE, el caso más conocido de este tipo de regulaciones es el denominado «principio de asociación» [*partnership*] que requiere que los gobiernos de los Estados miembros cooperen con los gobiernos subnacionales —y los actores sociales— para recibir los fondos estructurales de la UE (*cf.* Sección 3.1 en este artículo).

4. *Una estructura estatal marcada por un alto grado de fragmentación institucional* (*cf.* Risse-Kappen, 1995b). Es menos probable que los gobiernos subnacionales o ministros individuales vayan a conducir su propia «política exterior» en el caso de un Estado unitario o centralizado, a diferencia de un Estado federal o fragmentado. De ese modo, se puede asumir que los gobiernos subnacionales de Alemania o Bélgica están más involucrados en las redes de política europeas que los franceses o británicos. Asimismo, los grupos de interés que operan transnacionalmente encuentran más difícil acceder a los Estados altamente centralizados que a los fragmentados. Este presupuesto concierne tanto a la diferencia entre Estados federales y unitarios como a los diferentes grados de centralización en la toma de decisiones en el nivel nacional —por ej., en la oficina del primer ministro.

5. *Un alto grado de homogeneidad de los intereses sociales dominantes en un determinado sector.* Es más sencillo formar una poderosa asociación de interés transnacional que sea capaz de influir en las políticas en el nivel europeo si esa asociación se basa en un número limitado de intereses bastante homogéneos, que en el caso que exista un gran número de intereses divergentes (*cf.* Kholer-Koch, 1996: 194). Por tanto, un sector que es dominado por pocas grandes compañías multinacionales tiende a un tipo de representación de intereses más transnacional, antes que un sector que es dominado por compañías pequeñas y medianas de una cantidad de Estados miembros.

Otros intereses sociales que son todavía más heterogéneos y difusos, como los de los consumidores o las mujeres, enfrentan también considerables restricciones para una poderosa asociación a nivel europeo.

6. *Un bajo grado de institucionalización nacional de los intereses sociales dominantes.* Si los grupos de interés cooperan tradicionalmente con el Estado —especialmente, a través de arreglos corporatistas—, tienen mucha más dificultad para impulsar su causa en el nivel transnacional y, en consecuencia, continúan utilizando los canales nacionales para la representación de intereses (*cf.* Streeck, 1998: 177). Por tanto se puede presuponer, por ejemplo, que las políticas europeas en el sector del acero tienen un carácter mucho más inter-gubernamental que aquellas en el sector de la tecnología informática. Asimismo los sindicatos van a encontrar los canales nacionales de representación de intereses más apropiados que los transnacionales.

3. Ejemplos del modelo de redes transnacionales de política con un énfasis en los programas distributivos de la UE

Voy a centrarme en los programas distributivos de la UE para explicar de forma más detallada el funcionamiento de las redes transnacionales de política. Por las razones antes señaladas, las políticas distributivas se prestan, mucho más que las redistributivas o las regulatorias, a ser analizadas a través del cristal que brinda el enfoque de la dependencia de recursos sobre las redes transnacionales de política. Las tres políticas distributivas más importantes de la UE son la política agrícola, la política de desarrollo regional (o cohesión) y la política de investigación y desarrollo. Mientras que, por razones históricas, la política agrícola es un caso muy especial de formulación de política de la UE, los otros dos casos están bien ubicados para una investigación comparativa en relación a la relevancia de las redes transnacionales de política *vis-à-vis* la toma de decisiones intergubernamental.

Mi descripción del primer sub-campo de política de la UE, política de desarrollo regional, se basa en una serie de investigaciones que aplican la perspectiva de la gobernanza multinivel al sector, en especial un estudio de Gary Marks (1996). La política de desarrollo regional es de particular interés para esa escuela, dado el fuerte rol del nivel subnacional/regional en este sector. En los últimos años, la «Europa de las regiones» ha sido un tópico habitual en la política europea. Sin embargo, yo preferiría denominarlo «Europa con algunas regiones, a veces». Como modo de corroborar esa afirmación, ilustraré la limitada relevancia de la política multinivel presentando cuatro aspectos de la política de desarrollo regional de la UE. La selección de ejemplos sigue una estrategia de casos comparables (Lijphart, 1975), en que se presupone que los casos son similares, excepto en cuanto a la variación en

relación con la variable estudiada. Por tanto las cuatro comparaciones están dentro del mismo sub-sector, y sólo hay variaciones menores de carácter inter-temporal (3.1 y 3.2), intra-sectorial (3.3) o inter-regional (3.4).

3.1. *La reforma de los fondos de desarrollo regional de 1988: interdependencia institucional*

Mi primer ejemplo demuestra la relevancia de la interdependencia institucional comparando la política de desarrollo regional antes y después de la reforma más importante, de 1988. Antes de 1988 la política estructural era un obvio caso de intergubernamentalismo, donde las decisiones de financiación eran tomadas en negociaciones a puerta cerrada entre las administraciones nacionales con una muy limitada influencia de la Comisión. El único asunto importante era la división de cuotas nacionales en el volumen total de fondos lo que, obviamente, se prestaba a una perspectiva intergubernamental. La política de desarrollo regional era utilizada, fundamentalmente, para realizar «pagos laterales» entre los gobiernos de los Estados miembros (Ansell/Parsons/Darden, 1997: 351). Sin embargo, las reformas de 1988 introdujeron el principio de asociación. Ahora la Comisión pide a los Estados miembros planes detallados y comprensivos para la utilización de los fondos de desarrollo regional. Además, esos planes tienen que ser diseñados con el apoyo activo de los gobiernos subnacionales («asociación vertical») y de actores privados («asociación horizontal») en el nivel regional. Las consecuencias para los patrones de formulación de política de la UE son las siguientes:

Como ahora la Comisión pide esquemas de política coordinados, de largo plazo, se requiere más información y se incrementa el nivel de complejidad. Se tiene que incorporar a más actores para canalizar recursos de información adicionales en el procedimiento. Tienen que instalarse redes entre todos los niveles territoriales —supranacional, nacional, regional, local— para hacer manejable y eficiente al proceso.

[...] el principio de «asociación» trata de instalar el marco institucional dentro del cual se pueda organizar la consulta y el trabajo en red entre todos los niveles involucrados. La lógica política subyacente es la de romper el campo de influencia de las negociaciones a puerta cerrada entre las administraciones supranacional y nacionales. En su lugar, el principio de «asociación» busca generar redes «abiertas», a través de las que pueda tener lugar un permanente intercambio de ideas, datos e influencia [...] La inclusión de más actores, sin embargo, también amenaza el control nacional sobre el manejo de los fondos. Además, se puede aumentar el status de los actores subnacionales (Conzelmann, 1995: 139).

Mientras que la idea original de los Estados miembros (ricos) de la UE era introducir un mecanismo para aumentar el control de la financiación del

desarrollo regional (en los Estados miembros pobres) en vista del gran incremento del nivel de financiación para prepararse para «1992», la propuesta más específica de la Comisión introdujo, de hecho, un considerable grado de interdependencia institucional en la toma de decisiones sobre desarrollo regional en la UE, aunque esa consecuencia no había sido prevista exactamente por la Comisión (Hooghe, 1996b: 121). De hecho las reformas de 1988 no sólo generaron redes transnacionales más abiertas sino que también aumentaron el status de los actores subnacionales y limitaron el control de los gobiernos nacionales sobre la gestión de los fondos. De ese modo, afectaron incluso la relación entre los gobiernos nacionales y el nivel regional en una serie de Estados miembros de la UE (cfr. Marks, 1996: 336-338; Smyrl, 1995). Además de la incrementada interdependencia institucional, ese cambio en las redes transnacionales de política también puede ser atribuido a un más alto nivel de institucionalización internacional, dado el considerable incremento de las competencias de la Comisión durante la reforma de 1988:

El rol de la Comisión fue incrementado por cuatro vías. La elegibilidad regional para fondos europeos se decidiría más por *criterios técnicos* a escala de la UE que por la negociación de un Estado miembro; un mejor monitoreo aseguraría que la ayuda regional europea sería igualada por los fondos nacionales, y no podría ser utilizada para reemplazarlos (principio de *adicionalidad*); habría un nuevo énfasis en la coherencia *programática* de la ayuda europea a una determinada región; y la Comisión distribuiría más fondos de manera directa a través de un incremento de sus propias *iniciativas comunitarias* (Ansell/Parsons/Darden, 1997: 352, énfasis en el original).

En conclusión, no tenía sentido hablar de gobernanza multinivel en el caso de la financiación del desarrollo regional de la UE antes de 1988.⁶ Posteriormente sí lo tiene —pero sólo en fases escogidas del ciclo programático y en ciertos Estados miembros, como demostrarán los próximos ejemplos.

3.2. *Fases de la programación del fondo de desarrollo regional: tipos de política*

Mi segundo ejemplo diferencia aún más el grado en el cual la política de desarrollo regional europea puede ser analizada centrándose en las redes transnacionales de política. Ahora, la cuestión son las diferentes fases de un ciclo de política estructural y las percepciones divergentes de la política estructural durante esas fases respecto a si es una política distributiva o

⁶ En 1993, un conjunto de grandes Estados intentó revertir, sin demasiado éxito, algunas de las reformas de 1988 (cfr. Ansell/Parsons/Darden, 1997: 353).

redistributiva. Fundamentalmente, existen tres fases principales en el ciclo quinquenal de financiación de desarrollo regional (*cf.* Marks, 1996: 314; Ansell/ Parsons/Darden, 1997: 363):

1. Negociaciones sobre el volumen financiero de la política de desarrollo regional de la UE.
2. Creación del marco institucional (por ej., criterios de elegibilidad).
3. Planeamiento de programas específicos (planes de desarrollo regional, marcos de apoyo comunitarios, programas operativos) e implementación de proyectos.

Esas tres fases difieren profundamente en relación a la relevancia de las redes transnacionales de política —o de la gobernanza multinivel, más en general. La primera fase es estrictamente intergubernamental. La segunda fase es todavía bastante intergubernamental, con un rol prominente e independiente, sin embargo, para la Comisión Europea. Durante la tercera fase, por tanto, las redes transnacionales de política antes mencionadas se tornan centrales, en especial para la selección e implementación de proyectos específicos, donde los actores subnacionales juegan un rol principal (*cf.* Marks, 1996: 315-318; Ansell/Parsons/Darden, 1997: 364-368).

Para explicar esa variación tenemos que estudiar la percepción de tipos de política diferentes durante aquellas tres fases. En la primera fase, especialmente, la política estructural es percibida como una política redistributiva, un juego de suma cero, donde los gobiernos de los Estados miembros están muy atentos a sus ganancias y pérdidas. Por tanto, no están dispuestos a delegar la toma de decisiones en otros actores. Sin embargo, en la segunda fase esa lógica estatocéntrica ya se va reduciendo porque las consecuencias redistributivas se tornan menos obvias. En consecuencia se convierte en más relevante la formulación de política por parte de la Comisión, de manera autónoma. Así, la gobernanza multinivel se convierte en una descripción adecuada de la política de desarrollo regional de la UE sólo durante la programación e implementación de proyectos individuales. Ahora la financiación del desarrollo regional se percibe como una política distributiva, permitiendo por eso a los actores corporativos que se centren en sus motivos particulares (i.e. organizacionales), en especial en el caso de la Comisión y los actores estatales subnacionales (*cf.* Marks, 1996: 317). Además, la exitosa implementación de proyectos de desarrollo regional requiere la cooperación de donante (en este caso, la Comisión) y receptor (actores estatales subnacionales). En conjunto, encontramos una situación de intercambio clásica basada en recursos como información, dinero, legitimidad y participación política:

Para la Comisión, las conexiones regionales aportan nuevas fuentes de información y apoyo político para sus programas. La información que circula desde las regiones, particularmente en el funcionamiento de los pro-

gramas de fondos estructurales, hace a la Comisión menos directamente dependiente de las fuentes de los gobiernos nacionales [...] Políticamente, los funcionarios de la Comisión hacen poco para disfrazar sus intentos de cultivar aliados potenciales en los gobiernos subnacionales (quienes pueden, en última instancia, presionar a los principales interlocutores de la Comisión a nivel nacional).

A su turno, los actores regionales pueden estar dispuestos a prestar ese apoyo político por varias razones. Ellos también obtienen información útil de la Comisión —no sólo en la formulación de política de fondos estructurales, sino también en otras políticas europeas de las cuales están generalmente excluidos. Políticamente, mientras la Comisión es cuidadosa, habitualmente, de no inmiscuirse en conflictos nacional-subnacionales generales, muchos funcionarios subnacionales ven la asociación con la Comisión como prestigiosa y legitimante del poder subnacional [...] De manera más directa, [...] las regiones pueden aprovechar el apoyo que la Comisión presta a prioridades regionales que divergen de las prioridades nacionales en el desarrollo regional (Ansell/Parsons/Darden, 1997: 359).

La cambiante relevancia de las redes transnacionales de política en las diferentes fases de la formulación de política de desarrollo regional de la UE puede ser atribuida no sólo a la diferente percepción de tipos de política, sino también a diferentes grados de institucionalización internacional. Por tanto, las prerrogativas de la Comisión en las sucesivas fases de formulación de política, y entre diferentes instrumentos de política⁷, varía de manera considerable —y, en consecuencia, el carácter de la formulación de política como inter-gubernamental o transnacional (Marks, 1996: 318, 321).

3.3. *Diferencias entre los Estados miembros respecto a la implementación del principio de asociación en la política de desarrollo regional: fragmentación institucional*

Mi tercer ejemplo parte de las primeras dos descripciones, haciendo una diferencia aún más sutil en la política de desarrollo regional de la UE. A diferencia de las comparaciones inter-temporales de los dos primeros ejemplos, este tercero es una comparación inter-regional. Una vez más esta basado, *inter alia*, en la detallada y comprehensiva exposición de la formulación de política de desarrollo regional que realiza Gary Marks (1996). Éste, no sólo compara distintas fases de la política de desarrollo regional europea en relación a la relevancia de la gobernanza multinivel, sino que también compara a los Estados miembros de la UE respecto al alcance de su implementación

⁷ Esta sección se ha concentrado en programas por país. El rol de la Comisión es todavía más destacado en las «iniciativas comunitarias».

del principio de asociación. Su estudio demuestra que no todos los actores subestatales son capaces de no dejar escapar la oportunidad provista por el alto grado de interdependencia institucional y la percepción de política distributiva en la tercera fase de la programación de política de desarrollo regional (después de 1988). La medida en que se desarrollan redes transnacionales de política entre la Comisión, los gobiernos nacionales y los actores subestatales, varía considerablemente de país a país. En países con un alto grado de fragmentación institucional —especialmente en términos de una estructura estatal federal— las regiones son capaces de involucrarse en la gobernanza multinivel. De otro modo, el gobierno central se ve forzado a consultar a los actores regionales en relación a cierta información para el planeamiento regional, pero retiene firmemente el control de ejercicio de planificación en su conjunto. De ese modo, se hallan redes transnacionales de política significativas en el caso de Bélgica, Alemania, y ciertas regiones de España, pero no en el caso de Francia, Gran Bretaña, Grecia o Irlanda (Marks, 1996: 326; Ansell/Parsons/Darden, 1997: 364).

Además en ciertos Estados miembros existe, incluso, una considerable variación respecto a la capacidad de los gobiernos regionales para participar en las redes transnacionales de política. En consecuencia, los *länder* de Alemania occidental son más destacados en esas redes que los *länder* de Alemania oriental, existiendo diferencias similares entre regiones autónomas y otras regiones [sic] en España (*Ibid.*). Por tanto, la fragmentación institucional no se vincula sólo con la distribución formal de responsabilidades entre gobiernos nacional y regional, sino también con la base de recursos de los gobiernos regionales (*cf.* Marks, 1996: 330-332). Si esa base de recursos es demasiado pequeña, la fragmentación institucional continúa siendo limitada y los gobiernos centrales intentan reacionalizar la toma de decisiones sobre la política de desarrollo regional.

La relevancia de los intercambios de recursos en las redes transnacionales de política se relaciona, también, con otros factores específicos de cada país. En primer lugar, depende del peso relativo de la base de recursos financieros de la Comisión (es decir, un tipo especial de institucionalización internacional) *vis-à-vis* los recursos financieros del país receptor. De ese modo, la Comisión es capaz de desempeñar un rol bastante importante, autónomo, en la formulación de política de desarrollo regional en Grecia, Irlanda, Portugal y España (Marks, 1996: 333). En segundo lugar, el rol de la Comisión también depende de la existencia de redes de política de desarrollo regional bien establecidas a nivel nacional (es decir, un tipo especial de institucionalización nacional de los intereses sociales dominantes). Si los gobiernos nacional y subnacional *no* están ya densamente vinculados mediante redes tradicionales, como por ejemplo en el caso de Bélgica e Italia, la Comisión puede jugar un rol importante aún si sus recursos financieros son comparativamente limitados (Marks, 1996: 334).

Finalmente, un estudio sistemático de los procesos políticos en la política de desarrollo regional de la UE revela que las alianzas de la Comisión con los gobiernos subnacionales no son las únicas alianzas, ni incluso las más habituales, en este sector de política (cfr. Ansell/ Parsons/Darden, 1997: 367). De ese modo, por ejemplo, los gobiernos estatales cooperan estrechamente con la Comisión en la aplicación de las directivas europeas que con frecuencia son muy impopulares en las regiones. Por su parte, la Comisión confía en los gobiernos nacionales para obtener información sobre las actividades de las regiones en materia de desarrollo regional. Y, a pesar de toda la gobernanza multinivel, las regiones todavía utilizan sus canales nacionales de representación con más frecuencia que su acceso directo a la Comisión para impulsar sus intereses en el nivel europeo.

3.4. *Una comparación de diferentes instrumentos de política estructural en relación a asuntos medioambientales: institucionalización internacional*⁸

La «transnacionalización» de la política estructural no está únicamente limitada a ciertos períodos de tiempo, fases del proceso de política y regiones, sino que también alcanza a ciertos instrumentos de política estructural. Aquí, la diferencia más importante se da entre los principales Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Mientras el «principio de asociación» ha inducido una transnacionalización selectiva de los Fondos Estructurales, la toma de decisiones sobre el Fondo de Cohesión continúa siendo estrictamente inter-gubernamental. El firme control de los Estados miembros sobre el Fondo de Cohesión también limita la capacidad de ONGs medioambientales que actúan transnacionalmente, de hacer un lobby efectivo ante la Comisión para lograr una mayor atención a las preocupaciones medioambientales en la gestión de ese fondo. Esto marca un agudo contraste con el «reverdecimiento» de los Fondos Estructurales. Aunque estos últimos no han tenido ninguna orientación ecológica por muchos años, se han tornado considerablemente más «verdes» durante la reforma de la financiación estructural de 1993 (cfr. Lenschow, 1995: 9). El Fondo de Cohesión, por el contrario, no contiene ninguna salvaguarda ecológica comparable (cfr. Lenschow, 1995: 11-16). Tanto los Fondos Estructurales como el Fondo de Cohesión han estado en el centro de campañas comprehensivas de las ONGs ambientalistas. Por tanto, se tiene que explicar por qué las ONGs transnacionales han sido capaces de influir en las regulaciones ecológicas (propuestas por la Comisión) en el caso de los Fondos Estructurales, pero no en el caso del Fondo de Cohesión (cfr. Lenschow, 1995: 23-33; Mazey/Richardson, 1994: 32-40).

⁸ Esta sección está basada en ANDREAS NÖLKE, «The Relevance of Transnational Policy Networks: Some Examples from the European Commission and the Bretton Woods Institution», *Journal of International Relations and Development*, Vol. 6, n.º 3, 2003, pp. 277-299.

La diferencia esencial entre los dos tipos de fondos está en los distintos grados de institucionalización internacional. Para el caso de la UE ese concepto puede ser operacionalizado en base a tres aspectos. En primer lugar, el rol del Parlamento Europeo (PE) varía ampliamente respecto a diferentes unidades de regulación: algunas necesitan su asentimiento, en tanto que otras no lo requieren. El grado de institucionalización internacional es mucho más alto en el primer caso. En segundo lugar, las decisiones en el Consejo de Ministros pueden requerir unanimidad o sólo una mayoría (cualificada). Dado el fuerte rol de cada Estado miembro en el primer caso, la institucionalización internacional es mucho más alta en el último. En tercer lugar, el rol y la responsabilidad de la Comisión (y, por consiguiente, el grado de institucionalización internacional) difiere ampliamente entre asuntos, como ya se ha indicado en relación al principio de asociación.

Estos tres indicadores muestran un alto grado de institucionalización internacional de los Fondos Estructurales en comparación con el Fondo de Cohesión. El establecimiento de dependencias de recursos con «actores *insiders*» en el proceso de toma de decisiones de la UE fue central para el éxito de la campaña de las ONGs en relación a los Fondos Estructurales (*cf.* Lenschow, 1995: 26-28). En vista del poder presupuestario del PE, esto es la necesidad del Consejo de asegurarse el asentimiento del PE antes de hacer cambios en el marco regulatorio de los Fondos Estructurales, la institución fue un socio muy atractivo para las ONGs. A su turno, el PE era dependiente de las ONGs para su información y análisis de política. Se desarrollaron dependencias de recursos semejantes entre las ONGs y la DG XI, la dirección general de la Comisión encargada del medio ambiente. La DG XI ya había intentado empujar a la DG XVI, la dirección de fondos estructurales, hacia una mejor integración de las preocupaciones medioambientales en la gestión de los fondos. Ahora, basada en la información, legitimación y consejo de política del lobby ambientalista, logró obtener un insumo de política práctica. Finalmente, las ONGs se beneficiaron de la cooperación con la Corte de Auditores. En un informe motivado y apoyado (con información), *inter alia*, por las ONGs, los auditores desafiaron en gran medida la administración de los fondos por parte de la Comisión, en términos de impacto ambiental.

En el caso del Fondo de Cohesión, la Comisión rechazó las demandas de las ONGs. Las dependencias de recursos que permitieron la influencia de las ONGs sobre la Comisión en el caso de los Fondos Estructurales estuvieron ausentes en el caso del Fondo de Cohesión (*cf.* Lenschow, 1995: 34-36). Debido a la elección de un procedimiento legal diferente, el PE no tuvo voz y voto destacados en la toma de decisiones. La regla de la unanimidad regulaba la toma de decisiones en el Consejo, cambiando de ese modo el corazón del proceso político hacia las arenas políticas nacionales. En la Comisión, el Secretariado General y la DG XIX (presupuesto) fueron encargados de la ad-

ministración del Fondo de Cohesión. Debido a su predominante orientación hacia criterios macroeconómicos, esos actores no necesitaban la legitimidad y los recursos de información de las ONGs medioambientales y sus socias de coalición, DG XI y DG XVI. Por último, la escasa responsabilidad asignada a la Comisión por la gestión del Fondo de Cohesión minimizó el peligro de tener dificultades importantes con la Corte de Auditores.

3.5. *Una comparación de los programas de ciencia y tecnología de la UE en relación con los patrones de intermediación de intereses*

El estudio de los programas de desarrollo regional de la UE ha demostrado que la relevancia de las redes transnacionales de política en las políticas distributivas de la UE depende de las características de los receptores, en concreto del grado de autonomía de los gobiernos sub-regionales (es decir, el grado de fragmentación institucional de las estructuras estatales). Otras políticas europeas se dirigen a actores más o menos privados. Los programas de ciencia y tecnología (CyT), por ejemplo, son apropiados para firmas privadas así como para institutos de investigación y universidades públicas, con diferentes programas orientados con frecuencia a diferentes receptores. Una vez más, las características de los receptores tienen una cierta influencia en relación con la relevancia de las dependencias transnacionales de recursos.

Desde mediados de los ochenta la Unión Europea ha recibido un considerable incremento de competencias en el campo de la promoción de la ciencia y la tecnología. Dentro de los sucesivos Programas Marco, se establecieron una serie de distintos programas de investigación sectorial y trans-sectorial. Dado el carácter técnico y la velocidad de la toma de decisiones en CyT, los beneficiarios tienen una mayor incidencia en la asignación de fondos en comparación con otros sectores (Peterson/Bomberg, 1999: 216). Sin embargo, los patrones de intermediación de intereses dentro de esos programas varían considerablemente en relación con su grado de transnacionalización. Las diferencias más notables se encuentran entre programas aplicados, orientados a la industria, y programas básicos, de orientación científica. Mientras los primeros se pueden caracterizar por numerosas dependencias entre las asociaciones transnacionales de interés y la Comisión, los últimos siguen en gran medida la tradicional pauta intergubernamental en la toma de decisiones.

Además, incluso en el sub-sector de programas vinculados a la industria, se pueden observar considerables diferencias respecto al grado de transnacionalización de la intermediación de intereses. De ese modo, por ejemplo en los grandes programas para la promoción de la tecnología de la información como el Programa Estratégico Europeo para la Investigación

en Tecnologías de la Información (ESPRIT [por sus siglas en inglés]) la Comisión coopera estrechamente con los grupos transnacionales de interés, especialmente con la *European Information Technology Industry Round Table* (EITIRT). Por el contrario, la toma de decisiones sobre programas diseñados para firmas de tamaño pequeño y mediano, como por ejemplo el *Basic Research for Industrial Technologies in Europe* (BRITE), está más dominada por las representaciones nacionales (Grande/Peschke, 1997: 20). Por tanto, las redes transnacionales de política resultan una perspectiva analítica adecuada en algunos sub-sectores, pero la toma de decisiones intergubernamental lo es en otros.⁹

Esos patrones heterogéneos se puede explicar tomando en cuenta la diferente capacidad de los intereses sociales en distintos subsectores para organizarse de modo potente a escala europea. Un pequeño número de grandes compañías multinacionales en el subsector de la tecnología de la información —EITIRT tenía originalmente 12 miembros, y ahora tiene 14 (Grande/Peschke, 1997: 22)—, por tanto, está predestinado a formar una poderosa asociación, mientras que miles de empresas de tamaño pequeño enfrentan, debido a su carácter heterogéneo, diferencias insuperables para organizarse en el nivel transnacional. De ese modo, esas firmas pueden preferir utilizar canales nacionales de representación de intereses. Esos canales nacionales son todavía más atractivos para los institutos de investigación públicos y las asociaciones de investigación, con su estrecha y duradera relación con el Estado-nación.

Así, si se enfoca la famosa colaboración entre la Comisión y EITIRT durante los primeros años de la política europea de CyT, es más adecuadamente analizada como un intercambio de recursos en una red transnacional de política. Esas dependencias de recursos fueron más importantes durante el proceso de ampliación de las competencias de la UE, conduciendo así a la típica «co-evolución» (Eichener/Voelzkow, 1994) de la integración europea y la formación de intereses a nivel europeo:

Establecida en 1980 por invitación del conde Davignon, Comisario de Industria, la *Round Table* debería servir a varios propósitos. Antes que nada, debería proveer el conocimiento experto que necesitaba la Comisión para crear nuevos programas orientados a las necesidades de la industria de las tecnologías de la información europea. Además, se esperaba que la *Round Table* asistiera a la Comisión en sus batallas políticas con los Estados miembros sobre nuevas competencias legales, nuevos programas y nuevos recursos fiscales para ciencia y tecnología. A ese respecto, la

⁹ De manera similar a la política de desarrollo regional, la fase presupuestaria de todos los subsectores de CyT europea continúa siendo estrictamente intergubernamental (cfr. PETERSON/BOMBERG, 1999: 209-213).

Round Table trabajó como un «grupo de lobby» para apoyar el proceso de integración europea en la política de CyT (Grande/Peschke, 1997: 9).¹⁰

Debe señalarse, sin embargo, que el fuerte rol de la *Round Table* en la formulación de política en CyT no ha estado exento de críticas. Tanto las compañías excluidas de EITIRT y los Estados miembros sin un miembro en la *Round Table*, como también los sindicatos y las representaciones de consumidores, criticaron repetidamente ese acuerdo por su falta de representatividad (Grande/Peschke, 1997: 23; Peterson/Bomberg, 1999: 222). Por tanto, las implicaciones normativas de la evolución de las redes transnacionales de política tienen que ser valoradas con mayor detenimiento.

4. Redes transnacionales de política y legitimidad democrática en la Unión Europea

En conclusión, hemos hallado intercambios de recursos en redes transnacionales de política en las políticas distributivas de la UE, pero sólo en circunstancias muy específicas. Esa comprobación es todavía más significativa si se considera que las políticas distributivas se prestan a la gobernanza multinivel, en general, mucho más que las redistributivas o las regulatorias, siendo estas últimas las que han tenido un rol central en la toma de decisiones europea en los noventa. Por tanto, la gobernanza multinivel no es adecuada como una descripción general de la política de la UE. Pero, nos podemos preguntar si sería deseable tener más redes transnacionales de política, dado que las condiciones que conducen a la relevancia de las redes se puede manipular, por ejemplo, incrementando el grado de institucionalización internacional (por ej., aumentando las competencias de la Comisión) o delegando políticas (re-)distributivas adicionales a nivel europeo. La estrategia más habitual para enfrentar esta cuestión es estudiar la contribución de las redes transnacionales de política a la legitimidad democrática de la Unión Europea (*cfr.* Jachtenfuchs/Kholer-Koch, 1996: 39).

Si las redes transnacionales de política contribuyen al carácter democrático del gobierno de la Unión Europea depende en gran medida del modelo de democracia que se aplique. A tal fin, distingo entre tres modelos básicos de legitimidad: *input*, *output*, y social, basados en un estudio comprehensivo de Frank Schimmelfennig (1996).

Si se aplica un modelo de legitimidad social, que presupone que la gobernanza democrática sólo es posible si se basa en una sociedad civil

¹⁰ Para una presentación más detallada de la historia de EITIRT/ESPRIT, *vid.* PETERSON/BOMBERG, 1999: 203-206.

fuerte, dentro de un colectivo bastante homogéneo, y contando con una identidad colectiva fuerte (Schimmelfennig, 1996: 20), las redes transnacionales de política parecen ser, obviamente, una amenaza para un proceso democrático porque socavan el Estado-nación democrático. De acuerdo con esta perspectiva, el Estado-nación seguirá siendo —en el futuro previsible— el único supuesto para un gobierno verdaderamente democrático, en tanto la sociedad civil en Europa está nacionalmente organizada, las sociedades europeas son muy heterogéneas y las identidades colectivas en Europa son predominantemente nacionales (Schimmelfennig, 1996: 22). Para esta perspectiva puede ser incluso un alivio que las redes transnacionales de política son relevantes sólo en las circunstancias muy específicas antes subrayadas.

Dadas sus fuertes preferencias intergubernamentales, el concepto de legitimidad social no resulta adecuado para una evaluación sutilmente diferenciada de los méritos democráticos de la gobernanza multinivel de la UE. Por eso la mayoría de los observadores favorece una combinación de las legitimidades de *input* y de *output*:

La democracia apunta a la autodeterminación colectiva. Por tanto, debe ser entendida como un concepto bi-dimensional, relacionado al mismo tiempo con los *inputs* y los *outputs* del sistema político. En el lado del *input*, la autodeterminación requiere que las elecciones políticas se deriven, directa o indirectamente, de las *auténticas preferencias* de los ciudadanos y que, por esa razón los gobiernos deban ser responsables ante los gobernados. En el lado del *output*, sin embargo, la autodeterminación implica un *efectivo control del destino*. La democracia sería un ritual vacío si las elecciones políticas de los gobiernos no fueran capaces de lograr un alto grado de efectividad en la obtención de las metas, y en evitar los peligros, que le preocupan a los ciudadanos. De ese modo, la autenticidad —vinculada al *input*—, y la efectividad —asociada al *output*—, son elementos igualmente esenciales de la autodeterminación democrática (Scharpf, 1997: 19 [énfasis en el original]).

Si se aplica el modelo de legitimidad de *output* a los logros de las redes transnacionales de política, la imagen mejora mucho. Este enfoque presupone que la legitimidad de un sistema político depende en gran medida de su capacidad para lograr las metas de los ciudadanos y solucionar sus problemas efectiva y eficientemente (Schimmelfennig, 1996: 19). Las redes transnacionales de política, desde esta perspectiva, pueden ser una importante contribución al gobierno democrático en la Unión Europea ya que, por ejemplo, ellas incrementan la base de información de las políticas europeas. De ese modo, se puede presuponer que los programas de desarrollo regional que están basados en los recursos de información y legitimidad de una serie de actores subnacionales tendrá una mayor eficiencia y efectividad que los planificados

centralmente. Asimismo, casi no es posible diseñar programas exitosos para la política de ciencia y tecnología sin tener en cuenta la riqueza de recursos analíticos acumulada por las firmas más innovadoras en el mercado. Sin embargo, una importante desventaja de la gobernanza por redes de política es su segmentación funcional, conduciendo al dominio de «Fachbruderschaften» sectoriales (Benz, 1998: 575). Por ejemplo, la existencia de redes de política separadas para distintos segmentos de la política de ciencia y tecnología de la UE puede limitar su contribución a un sistema de innovación europeo eficiente (Grande/Peschke, 1997: 24).

Comparada con la anterior, la legitimidad de *input* no está basada en el gobierno *para* el pueblo sino en el gobierno *por* el pueblo. Se centra en características del proceso político como la igualdad de derechos civiles y políticos para todos los ciudadanos, la rendición de cuentas directa de los gobernantes ante los ciudadanos y el sistema de frenos y equilibrios entre los poderes, en especial la condición de que el poder ejecutivo sea sometido a esos controles (Schimmelfennig, 1996: 19). Una vez más, desde esta perspectiva la evaluación de las redes transnacionales de política conduce a resultados bastante problemáticos. Eso ya se puede deducir de la investigación sobre el carácter democrático de las redes de política a nivel nacional (*cf.* Benz, 1995: 202). La toma de decisiones en las redes de política no es transparente, ni se rinde cuentas de ella, y puede dar respaldo a intereses establecidos que son capaces de movilizar recursos suficientes. Además, ese estudio ha demostrado que las redes transnacionales de política no están igualmente abiertas a todos los intereses sociales sino que favorecen intereses homogéneos, en especial aquellos que no dependen tradicionalmente del Estado-nación para su éxito. También, la evolución de las redes transnacionales de política en las políticas distributivas de la UE tiende a debilitar la supervisión ejercida por los parlamentos nacionales sobre la utilización de los recursos presupuestarios.

En conjunto, se debe poner severamente en duda la expectativa que la evolución de las redes transnacionales de política pueden llevar a una gobernanza más democrática de la Unión Europea. Si bien se desarrollan redes transnacionales de política a nivel europeo, lo hacen sólo en circunstancias muy específicas, y únicamente satisfacen perspectivas muy específicas y bastante tecnocráticas sobre la democracia. En tanto existen pocas posibilidades de aumentar el carácter democrático de las redes transnacionales de política —por ej., ampliando la base de recursos de los actores con alta legitimidad democrática— esas redes son escasamente adecuadas como panacea para un gobierno legítimo en la Unión Europea.

Traducción de Mariano Ferrero.

Referencias bibliográficas

- ANSELL, CRISTOPHER K./PARSONS, CRAIG A./DARDEN, KEITH A. 1997: «Dual Networks in European Regional Development Policy», in: *Journal of Common Market Studies* 35: 3, 347-375.
- BENZ, ARTHUR 1995: «Politiknetzwerke in der Horizontalen Politikverflechtung», in: Jansen/Schubert 1995, 185-204.
- BENZ, ARTHUR 1998: «Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle-Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem», in: *Politische Vierteljahresschrift* 39: 3, 558-589.
- CONZELMANN, THOMAS 1995: «Networking and the Politics of EU Regional Policy. Lessons from North Rhine-Westphalia, Nord-Pas de Calais and North West England», in: *Regional & Federal Studies* 5: 2, 134-172.
- EICHENER, VOLKER/VOELZKOW, HELMUT 1994: *Europäische Integration und verbändliche Interessenvermittlung*, Marburg: Metropolis.
- FELDER, MICHAEL/GRUNOW, DIETER 2001: «Wie weiter mit Europa? Zwischen «Kompetenzkatalog» und «New Governance»», in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 46: 1, 52-60.
- GRANDE, EDGAR/PESCHKE, ANKE 1997: *Missing Links. Transnational Cooperation and Policy Networks in European Science Policy-Making*, Paper prepared for the Conference «Linking Theory and Practice: Forms of Intermediation between Science and Society and their Effects on the Production of Scientific Knowledge» at the Max Planck Institute for the Studies of Societies, Cologne, November 24-26.
- HEINELT, HUBERT 1996: «Die Struktur fondsförderung-Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union», in: HEINELT, HUBERT (ed.): *Politiknetzwerke und europäische Struktur fondsförderung*. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedsstaaten, Opladen: Leske + Budrich, 17-32.
- HÉRITIER, ADRIENNE (ed.) 1993a: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (PVS-Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- HÉRITIER, ADRIENNE 1993b: «Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext. Folgerungen aus einer empirischen Studie regulatoriver Politik», in: Héritier 1993a, 432-447
- HIX, SIMON 1999: *The Political System of the European Union*, New York: St. Martin's Press.
- HOOGHE, LIESBET (ed.) 1996a: *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford: Verlag
- HOOGHE, LIESBET 1996b: *Building a Europe with the Regions. The Changing Role of the European Commission*, in: HOOGHE 1996a, 89-126.
- HOOGHE, LIESBET/MARKS, GARY 2001: *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham/Maryland u.a.: Rowman& Littlefield Publishers.
- JACHTENFUCHS, MARKUS/KOHLER-KOCH, BEATE (eds.) 1996a: *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich.
- JACHTENFUCHS, MARKUS/KOHLER-KOCH, BEATE 1996b: *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: JACHTENFUCHS/KOHLER-KOCH 1996a, 15-44.
- Jansen, Dorothea 1995: «Interorganisationsforschung und Politiknetzwerke», in: JANSEN, DOROTHEA/SCHUBERT, KLAUS (eds.) 1995: *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg: Schüren, 95-110.

- KOHLER-KOCH, BEATE 1996: *Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen*, in: JACHTENFUCHS/KOHLER-KOCH 1996a, 193-222.
- LENSCHOW, ANDREA 1995: *Environmental Policy Making in the European Community Learning in a Complex Organisation*. Chicago: International Studies Association, Annual Convention, 21.-25. February.
- LIPHART, AREND 1975: «The Comparable Cases Strategy in Comparative Research», in: *Comparative Political Studies* 8: 2, 158-177.
- LOWI, THEODORE J. 1972: «Four Systems of Policy, Politics and Choice», in: *Public Administration Review* 32, 298-310.
- MARKS, GARY 1996: *Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik*, in: JACHTENFUCHS/KOHLER-KOCH 1996a, 313-344.
- MARKS, GARY/HOOGHE, LIESBET/BLANK, KERMIT 1996: «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance», in: *Journal of Common Market Studies* 34: 3, 341-378.
- MAZEY, SONIA/RICHARDSON, JEREMY 1994: «Policy Co-ordination in Brussels: Environmental and Regional Policy». In: SUSAN BAKER, KAY MILTON and STEVEN YEARLY, STEVEN (eds.) *Protecting the Periphery: Environmental Policy in Peripheral Regions of the European Union*, 22-44. Newbury Park, Portland: Frank Cass.
- MORAVCSIK, ANDREW 1993: «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», in: *Journal of Common Market Studies* 31: 4, 473-524.
- NÖLKE, ANDREAS 1997a: «Die Macht transnationaler Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik. Ein theoretischer Bezugsrahmen», in: *Comparativ* 7: 4, 12-26.
- NÖLKE, ANDREAS 1997b: *Transnationale Technokratienetzwerke-Chance oder Gefahr für die Demokratie des Westens?* Ausarbeitung für das Panel «Transnationale Beziehungen und Demokratie» der Sektion «Internationale Politik» auf dem 20. wissenschaftlichen Kongreß der DVPW, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, 13.-17. Oktober.
- NÖLKE, ANDREAS 2000: «Regieren in transnationalen Politiknetzwerken? Kritik postnationaler Governance-Konzepte aus der Perspektive einer transnationalen (Inter-) Organisationssoziologie», in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7: 2, 331-358.
- RHODES, R.A.W./BACHE, IAN/GEORGE, STEPHEN 1996: *Policy Networks and Policy-Making in the European Union. A Critical Appraisal*, in: HOOGHE 1996a, 367-387.
- RISSE-KAPPEN, THOMAS (ed.) 1995a: *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- RISSE-KAPPEN, THOMAS 1995b: *Bringing Transnational Relations Back in. Introduction*, in: RISSE-KAPPEN 1995a, 3-36.
- SCHARPF, FRITZ W./REISSERT, BERND/SCHNABEL, FRITZ 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg: Scriptor Verlag.
- SCHARPF, FRITZ W. 1997: «Economic Integration, Democracy and the Welfare State», in: *Journal of European Public Policy* 4: 1, 18-30.

- SCHIMMELFENNIG, FRANK 1996: *Legitimate Rule in the European Union*. The Academic Debate. Working Paper, Tübingen: Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.
- SMYRL, MARC E. 1995: *From Regional Policy Communities to European Networks. Inter-regional Divergence in the Implementation of EC Regional Policy in France* (EUI Working Paper RSC No.95/20), San Domenico: European University Institute.
- SCHUMANN, WOLFGANG 1993: *Die EG als neuer Anwendungsfall für die Policy-Analyse. Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung*, in: Héritier 1993a, 394-431.
- STRECK, WOLFGANG 1998: *Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft*, in: BECK, ULRICH (Hrsg.): *Politik der Globalisierung*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 169-202.

La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea

Argimiro Rojo Salgado

Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Vigo

Resumen: Este artículo parte de la base que la Unión Europea se está convirtiendo en un nuevo paradigma de gobernabilidad potencialmente post-estatal. Si bien los Estados aún desempeñan un papel fundamental, este modelo es mucho más pluralista, abierto e inclusivo, alejado del discurso soberanista propio del Estado. Desde esas premisas, la Europa de las Regiones puede contribuir a mejorar una serie de carencias y problemas intrínsecos del propio modelo de integración promoviendo mayor transferencia de poderes hacia los niveles subnacionales, o propiciando un nuevo marco de enfoques de abajo hacia arriba conforme a los postulados del federalismo. En ese sentido señala que la «buena gobernanza» de la Unión, y el éxito del proyecto europeo, dependerá en gran parte de un acertado tratamiento de la cuestión regional, para lo que concluye proponiendo diversas medidas.

Abstract: *This article is based on the assumption that the European Union is becoming a new governance paradigm that is potentially post-statal. Even if states still play a basic role, this model is much more pluralist, open and inclusive, differentiated from the soberanist discourse of the state. From these assumptions, the Europe of the Regions can contribute to better a number of problems and shortcomings intrinsic to the integration model, thus promoting a transfer of more competencies to subnational levels or a new framework based of bottom-up approaches in accordance with federalist principles. So, it argues that the «good governance» of the Union, and the success of the European project, will depend to a certain extent on an appropriate treatment of the regional question, and concludes proposing several measures to that end.*

Sumario: 1. Introducción.—2. La gobernanza: ¿de qué estamos hablando?—3. La gobernanza europea.—4. Hacia un modelo de gobernanza multinivel en la UE.—5. Las condiciones de la buena gobernanza.—6. ¿Qué aporta el nivel regional a la buena gobernanza europea?—7. Cómo mejorar la gobernanza europea mediante la consolidación del nivel regional. Conclusión.—Bibliografía.

1. Introducción

La Unión Europea representa en estos momentos no sólo la experiencia más singular e innovadora de integración y formación de bloques, sino también la más lograda y avanzada, siendo el resultado de un conjunto de

realizaciones progresivas y convergentes que la van configurando como una realidad de naturaleza supraestatal, tendencialmente federal y con un sistema de gobernanza de múltiples niveles, en el cual distintos actores tanto públicos como privados comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales. Una Europa que nos está descubriendo un nuevo paradigma de organización política, a través de su innovadora y múltiple experiencia de integración supraestatal (a través de un proceso de autointegración activa y gradual de los Estados singulares en una dependencia práctica comunitaria), de descentralización intraestatal, de gobernanza multinivel, de su opción por el multilateralismo, la concertación y el diálogo. De esta manera, y como alternativa a la dominación y dirección uniforme y exclusiva por parte de los Estados, se está produciendo la emergencia de un patrón altamente complejo, variado, plural y multinivel de interacción entre actores diversos, donde las arenas supranacional, nacional y subnacional se entrelazan y crean una situación de interdependencia creciente, dando lugar a una cada vez más intrincada, amplia y densa red de relaciones.

Como señala J. S. Nye (2003), Europa, y a diferencia de otras regiones del planeta, ya hace tiempo que está globalizada, esto es, los gobiernos europeos ya hace tiempo que vienen trabajando concertadamente y a través de instituciones multilaterales, conscientes de que los problemas a los que hay que hacer frente actualmente trascienden todo tipo de fronteras y superan la lógica de la soberanía estatal y la unilateralidad. Europa, es decir, sus antiguos Estados nacionales, cada vez se integran, entremezclan y entrecruzan más y más, progresando hacia una síntesis inédita y revolucionaria, hacia una comunidad política tejida por una red de intereses, actores y disposiciones fuertemente entrelazadas, asimilando cada vez más el concepto y la estrategia de la gobernanza. Los distintos actores implicados amplían más y más un denso y compacto sistema de dependencias del que resulta ya impensable sustraerse, asumiendo con naturalidad que la viabilidad de nuestros Estados y sociedades ya no es posible fuera del marco europeo. La experiencia europea, su original proceso de construcción, su clara opción por el multilateralismo, nos hace capaces, además, de ofrecer una vía útil y practicable respecto de la gobernanza global.

En esta nueva politeya emergente, integrada por múltiples y heterogéneos sistemas de gobierno, donde las fronteras y divisiones entre las diferentes arenas políticas cada vez se difuminan más y las barreras entre lo regional, lo estatal y lo supraestatal han dejado de ser infranqueables, y en la que densas redes de comunicación atraviesan y entrelazan todas estas realidades; en esta Europa caracterizada por la gobernanza multinivel, por el multilateralismo, la concertación y el diálogo es donde se pretende situar esta breve reflexión en torno al actor regional, considerado como requisito y condición inexcusable de cara a la consecución de la buena (democrática, plural y multinivel) gobernanza europea.

2. La gobernanza: ¿de qué estamos hablando?

El modo de gobernar las sociedades actuales viene experimentando últimamente una serie de transformaciones que llevan a un replanteamiento de las bases tradicionales del poder político. La noción de gobierno, la capacidad de satisfacer las diferentes demandas sociales, la capacidad para gestionar el conflicto y generar oportunidades, ya no se atribuye sólo ni especialmente al sector público, sino a la acción concertada de un conjunto amplio y variado de actores interesados e involucrados (los *stakeholders*). Frente a la centralidad y monopolio estatal a la hora de articular y gestionar el interés colectivo, se va imponiendo la lógica del reparto de tareas y responsabilidades entre actores públicos y privados, y dentro de un proceso de interacción e interdependencia permanente. Para designar y describir esta nueva y emergente forma en la que las sociedades actuales adoptan y ponen en práctica las decisiones colectivas relacionadas con la regulación del conflicto, empezó a ponerse en circulación, y de la mano de diferentes colectivos, el término inglés *governance*, traducido en unos casos por gobernación y en otros por gobierno en red, gobierno relacional o gobernanza. Sin duda, esta última acepción es la que poco a poco se va introduciendo en el discurso cotidiano de nuestras sociedades, y la que va prevaleciendo también tanto dentro del análisis politológico comparado como en el conjunto de la literatura especializada.

La gobernanza surge como un nuevo modelo de articular las decisiones, capaz de dar respuesta adecuada a esa creciente demanda del sector privado de participar en las decisiones públicas, y acorde también con ese nuevo escenario de complejidad creciente que tanto caracteriza a nuestras sociedades actuales, y que nos hace caer en la cuenta de que hoy ningún actor, sea público o privado, dispone del conocimiento, la información y los recursos suficientes para dar respuesta, por sí solo, y de manera eficaz, a los múltiples e intrincados problemas (*issues*) a los que hemos de hacer frente. El concepto de gobernanza nos descubre otros modos alternativos de articular el interés colectivo, lejos del monopolio estatal, y que se asocia a la capacidad de auto coordinación propia de redes integradas por una amplia y variada constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales, supraestatales, endoestatales, transestatales e internacionales. De un ejercicio del poder político basado en un tipo de relación de un solo sentido, entre los que gobiernan y los que son gobernados, se transita hacia un modelo emergente que bien se pudiera calificar de relacional y de doble sentido, debido a que empiezan a tomarse en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los gobernantes como de los gobernados.

Para Kooiman (2004: 172), la gobernanza ha de ser entendida, ante todo, como un fenómeno social en el que confluyen y participan actores de distin-

ta naturaleza y procedencia, tanto públicos como privados; un gobierno interactivo o socio-político mediante el cual «tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo». Las autoridades públicas se ven compelidas a actuar en un nuevo contexto en el cual los intereses generales se hallan fragmentados y dispersos entre diferentes actores interdependientes, que se relacionan entre sí a través de sistemas complejos de interacción y comunicación. La gobernanza, en este sentido, se transforma en co-gobernanza, al comportar la utilización de formas organizadas de interacción y al implicar formas horizontales de gobierno, donde los distintos actores, atrapados por múltiples interdependencias, se relacionan, se comunican, colaboran y se coordinan sin necesitar de la existencia de un actor central o dominante. De esta manera, hablar de co-gobernanza equivale a reconocer la necesidad y la conveniencia de hacer las cosas juntos, optando por el nuevo lema «entre todos lo haremos todo», frente al modelo tradicional reflejado en aquel otro enunciado «que cada uno haga lo suyo» (Brugué, 2002).

El concepto de *governance*, en cuanto gobierno relacional, está también íntimamente asociado al concepto de red, y nos descubre un escenario integrado por diferentes actores (públicos-institucionales, privados, voluntarios) que se relacionan entre sí (en red, formando estructuras reticulares) para negociar y comprometerse en determinadas políticas y en su implementación. Según esta aproximación al concepto de red, las relaciones entre el Estado y la sociedad experimentan un importante cambio respecto a la concepción tradicional. Ahora ya no es posible una separación entre la sociedad y la Administración, ni es posible tampoco que esta última imponga unilateralmente su voluntad y criterio, siendo necesario la negociación y el acuerdo con las redes, esto es, con esa multiplicidad de arenas y actores interesados dotados de una gran variedad de recursos (cognoscitivos, técnicos, institucionales, financieros, mediáticos), a la hora de diseñar e implementar las políticas encaminadas a la gobernabilidad de nuestras sociedades. La conformación de redes, por consiguiente, constituye a la vez una característica y una condición de la gobernanza.

3. La gobernanza europea

En el ámbito de la Unión Europea se vienen detectando una serie de hechos y actuaciones que apuntan a la aparición de nuevas dinámicas de gobernanza. Es más, puede afirmarse que en gran medida la UE está funcionando ya conforme a los parámetros y lógicas de la gobernanza, caracterizada por

la interdependencia e interacción de organizaciones económicas, sociales y políticas, por la especialización tanto funcional como institucional, así como por la fragmentación de las políticas; y ello como consecuencia principalmente de la extraordinaria originalidad de su sistema político e institucional (G. Marks, 1996), diferente del modelo conceptual del Estado-nación y apuntando hacia una Unión postsoberana y postestatal. A través de estas certeras pinceladas, Francesc Morata (2004: 30) nos ayuda a identificar este nuevo escenario que poco a poco se va configurando:

«Encontramos una multiplicidad de actores específicos en cada sector de intervención; relaciones de interdependencia entre ellos; objetivos compartidos; divisiones borrosas entre el sector público y los intereses privados; y, por último, numerosas y nuevas formas de acción, intervención y control».

En efecto, y conforme a la aproximación conceptual efectuada en el epígrafe anterior, cada vez resulta más visible la presencia del modelo de gobernanza dentro del espacio europeo, caracterizado por formas sociopolíticas interactivas de gobierno (R.A.W. Rhodes, 1997); por un proceso político altamente complejo y laberíntico (de lo que son una muestra bien palpable los innumerables comités consultivos y grupos de trabajo de las principales instituciones de la Unión); por la presencia de múltiples y variados actores implicados, tanto públicos como privados, y de diferentes niveles, que tratan de coordinar sus esfuerzos y compartir sus recursos (cognoscitivos, técnicos, financieros, mediáticos, institucionales...) de cara a la gestión del conflicto, a la resolución funcional de problemas y a la creación de oportunidades en este nuevo ámbito supraestatal, supliendo así la incapacidad e insuficiencia del actor estatal considerado individualmente. Un procedimiento, además, que debido a su propia naturaleza facilita la presencia de diversos mecanismos de equilibrio, pesos y contrapesos a la hora de tomar decisiones (A. Moravcsik, 2002). Tanto la formulación como la implementación de las políticas comunitarias pone en evidencia que todas las partes o socios intervinientes son portadores de intereses altamente divergentes, y hasta contrapuestos, en ocasiones, lo que genera tensiones y conflictos entre ellos. En estos casos solamente después de complicadas y largas negociaciones es cuando esas posiciones y esos intereses discordantes pueden —y en muchos casos sólo temporalmente— reconciliarse, posibilitando que los diferentes socios o actores (no iguales en estatus y en poder de presión) alcancen un acuerdo.

La necesidad de aportar y compartir sus respectivos recursos para hacer frente a los cambios e *issues* producidos por el proceso de integración (europeización), va generando una fuerte interdependencia entre los distintos actores, una acomodación, diálogo y negociación permanente entre las distintas organizaciones políticas, económicas y sociales, dando así origen a

nuevas formas de gobernabilidad, cooperativa e interactiva a la vez, y erosionando de paso los principios y dogmas de la estatalidad, territorialidad y soberanía. La UE, en cuanto entidad tendencialmente postestatal, integrada por Estados que van poco a poco mancomunando parcelas significativas de su soberanía, se está convirtiendo en un nuevo paradigma de gobernabilidad, capaz de gestionar el conflicto, articular intereses y generar oportunidades, superando la relación tradicional entre territorio, función e identidad, aportando una visión y un *modus operandi* mucho más pluralista, abierto e inclusivo, alejado del discurso soberanista propio del Estado, y considerando a la política como una arena en la que convergen e interactúan agendas, ideas e intereses distintos, pero susceptibles en todo caso de ser abordados en un contexto de interdependencia, negociación y acuerdo.

Como se indicaba anteriormente, la idea de gobernanza, en cuanto gobierno relacional, está también asociado al concepto de red, descubriéndonos un escenario integrado por diferentes actores que se relacionan entre sí, en red, formando estructuras reticulares para negociar y comprometerse en determinadas políticas y en su implementación. La red implica que una pluralidad de actores, que representan, a su vez, a múltiples organizaciones e intereses, interactúan, median y comparten información y recursos, facilitando el acercamiento (la reconciliación, a veces), la negociación y el compromiso entre las diferentes partes involucradas. Por lo que se refiere al ámbito europeo, la proliferación de múltiples y extensas redes que representan innumerables intereses, grupos y entidades, tanto públicas como privadas, es ya una realidad consolidada, siendo Bruselas, la capital de la Unión, el epicentro y lugar aglutinante de esta gigantesca malla que se está trenzando. Allí tienen su delegación cientos de organizaciones, y con la intención no sólo de contactar y defender sus intereses respectivos ante las máximas instancias decisorias de la Unión, sino también para relacionarse e interactuar entre ellas a fin de facilitar así la consecución de objetivos. La Comisión, la Eurocámara y el Consejo, y sin renunciar al papel de la política, tratan de implicar a los actores públicos y privados interesados, estimulando y propiciando instancias y mecanismos de participación y consulta, a través, por ejemplo, de esa extensa comitología, foros y órganos consultivos, haciendo posible esa cogobernanza, esa gobernanza abierta, esa democracia participativa, que permite compartir recursos, información, conocimientos, perspectivas y, lo que es más importante, negociar y comprometerse en determinadas políticas y en su implementación.

El concepto de gobernanza aplicado a la UE es especialmente útil no sólo para permitirnos descubrir la originalidad, la singularidad y la complejidad del sistema político de la Unión, basado en el derecho, en el equilibrio y en la división novedosa entre las instituciones, y fundamentado también en la cooperación, la interdependencia e interacción entre los diferentes po-

deres y los distintos niveles; nos es útil, además, para adentrarnos y conocer mejor la lógica, las condiciones y exigencias de este equilibrio, cooperación e interdependencia que informan el proceso comunitario. La idea de gobernanza nos descubre y conduce a esos ámbitos que, aunque no pertenezcan al núcleo duro del sistema institucional comunitario, cada vez se manifiestan más relevantes e indispensables dentro del proceso general europeo; es más, su implicación en la formulación e implementación de políticas públicas, y desde la perspectiva de mejorar la calidad democrática europea, es considerada cada vez más como requisito y condición necesaria para lograr tanto la eficacia como la aceptabilidad y legitimidad de dichas políticas. Es el caso de los actores regionales y locales, y de aquellos otros pertenecientes a la sociedad civil como son las organizaciones sindicales y patronales (los interlocutores sociales), las organizaciones de base, las asociaciones profesionales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de beneficencia, las iglesias y comunidades religiosas, etc.; a través de todos estos agentes implicados los ciudadanos se van a sentir más cercanos y partícipes de la Unión, reforzando así la legitimidad de sus decisiones y la del conjunto del sistema comunitario.

En suma, la gobernanza permite sustituir un modelo predominantemente lineal y vertical, consistente en decidir las políticas desde arriba o desde un centro jerárquico, por una especie de círculo virtuoso, basado en una participación plural y multinivel, en la negociación y la interacción entre los actores y redes comprometidos, y a lo largo de todo el proceso comprendido entre la formulación de las políticas hasta su implementación y posterior evaluación.

4. Hacia un modelo de gobernanza multinivel en la UE

Como consecuencia del proceso de integración europea y de los procesos —casi simultáneos en la mayoría de los casos— de regionalización y descentralización política llevados a cabo en distintos países miembros de la Unión, la organización territorial de la toma de decisiones en esta parte del Viejo Continente ha experimentado en las últimas décadas profundas mutaciones. Si bien los Estados miembros, a través de sus gobiernos centrales, siguen desempeñando un papel fundamental, tanto por lo que respecta al funcionamiento y viabilidad de sus respectivas sociedades como por lo que atañe al propio proceso de integración europea, no obstante, ahora deben operar en un marco político-institucional más amplio y abierto, más plural y multinivel, interactuando (co-gobernando) con esos otros objetos y niveles políticos emergentes: el subnacional y el supranacional. El centro de gravedad política está siendo desplazado, debido a que, por una parte,

muchas competencias importantes pertenecientes tradicionalmente al nivel estatal (moneda, mercado interior, política agrícola, aduanas exteriores...) han sido transferidas al nivel supranacional; y debido, por otra parte, a que en muchos países europeos, y como consecuencia de la descentralización política interna, numerosas e importantes competencias han sido traspasadas del nivel central al regional o autonómico. En ambos casos ha sido el Estado, en su dimensión centralista y unitaria, el que ha sufrido esa doble erosión, ese vaciamiento, tanto hacia arriba como hacia abajo, tanto hacia fuera como hacia dentro.

Como consecuencia de ello, la UE se presenta como un nuevo espacio político caracterizado por la dispersión de la autoridad, por el reparto del poder entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos actores implicados, observándose, eso sí, que dicha fragmentación y reparto de poder es desigual, al existir variaciones y asimetrías importantes entre unos y otros, en función del ámbito o sector de intervención (B. Rosamond, 2001), correspondiéndole al Estado miembro todavía un rol predominante. La gobernanza multinivel, planteada como alternativa a la concepción de la UE en función exclusivamente, o bien del poder de los Estados miembros (estatocentrismo), o bien del poder del nivel europeo (supranacionalismo), conlleva el reparto del poder de decisión entre todos los niveles territoriales (el europeo, el estatal, el regional y el local) y entre todos los actores involucrados, generando entre todos ellos una interacción e interdependencia tanto funcional como territorial, y en el marco de un orden extremadamente negociado (F.W. Sharpf, 1997), esto es, necesitado de un ejercicio permanente de negociación y consenso, debido entre otras causas a las propias limitaciones y singularidades institucionales del sistema comunitario.

Aun admitiendo que los Estados siguen siendo la llave maestra del proceso europeo, y que están todavía lejos de haber sido diluidos en ese gigantesco magma de redes, actores y círculos concéntricos que recorre la Unión, hay que reconocer que los Estados cada vez tienen menos capacidad para imponerse y manejar a su antojo a la UE, viéndose obligados a interactuar en una arena común y plural que les limita y modera. Ellos ya no pueden determinar unilateralmente la agenda europea, entre otras razones porque ya no son los únicos actores relevantes y decisorios, ni pueden tampoco controlar en su totalidad ni las instituciones ni el proceso supranacional que ellos mismos han venido implantando en las últimas décadas. El método decisonal de la Unión, basado en la búsqueda del consenso —con todos sus inconvenientes, como es el caso de las ya endémicas negociaciones a la baja—, o el retroceso, tanto por la vía de los hechos como por la vía de las reformas legislativas, del derecho de veto estatal, ha ido poco a poco erosionando el tradicional hegemonismo y

unilateralismo de los Estados. En fin, la propia comitología comunitaria, en un principio instrumento auxiliar importante en poder de los Estados miembros, ha acabado convirtiéndose en un cauce de participación para las Regiones, los entes locales y otros muchos agentes representantes de intereses privados o sectoriales.

La emergencia de este modelo de gobernanza multinivel, consecuencia según G. Mark (1993: 392) de «un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisional» tanto hacia arriba (la Unión) como hacia abajo (las regiones y entes locales), va a caracterizarse por un sistema de permanente negociación entre gobiernos situados en diferentes niveles territoriales, por lo cual las arenas políticas van a dejar de estar aisladas y encerradas dentro de su propio ámbito para interconectarse y pasar a operar en los diferentes ámbitos simultáneamente. Además, las relaciones entre los actores políticos definidos territorialmente van a caracterizarse por su estructura multipolar, en la que actores diversos participan e inciden de manera directa en arenas supraestatales, estatales y regionales. Actores subestatales de un Estado interactúan con actores subestatales de otros Estados, con actores e instituciones supranacionales, con gobiernos extranjeros, con organizaciones internacionales o transnacionales, etc., dando lugar a una intrincada y amplia red de relaciones. En este contexto, las arenas supranacional, nacional y subnacional ya no sólo tienen puntos de contacto, sino que se entrelazan y crean una situación de interdependencia cada vez más densa y creciente. Por otra parte, los distintos actores públicos e institucionales comparten, en lugar de monopolizar, con otros agentes privados pertenecientes a la sociedad civil decisiones sobre amplias áreas competenciales. De la dominación y dirección uniforme y exclusiva por parte de los Estados miembros, se está transitando a la emergencia de un patrón altamente complejo, variado y plural, no jerárquico, de interacción entre actores diversos.

La aparición de este nuevo sistema político europeo, plural y compuesto por niveles e instancias de gobierno múltiples y heterogéneos, está creando nuevos marcos y contextos de oportunidad que ofrecen posibilidades inéditas para la expresión y canalización de intereses, así como para la participación en la formulación de las políticas públicas relativas a los diferentes ámbitos y niveles político-territoriales. Surge un nuevo escenario de relaciones, mucho más plural y multipolar, superando el tradicional monopolio estatal en lo relativo incluso a la política y acción exterior, y confiriendo a los actores regionales, y a través de diferentes canales, acceso a los núcleos de decisión política comunitarios. A todo ello hay que añadir otras muchas fórmulas e instancias de relación y presencia en el sistema comunitario como, por ejemplo, la apertura de oficinas y delegaciones regionales permanentes ante las principales sedes comunitarias, o

los contactos informativos y promocionales a través de una acción exterior cada vez más amplia, formalizada e intensa. Al mismo tiempo, los movimientos regionalistas y nacionalistas periféricos han encontrado cauce y soporte para sus reclamaciones en el ámbito de la nueva politeya europea; los actores subestatales se han visto beneficiados por un incesante incremento de oportunidades, de mecanismos e instancias para poder influir en la vida política tanto de sus Estados como de la propia Unión; este incremento de poder y capacidad de influencia de las Regiones, tanto a costa del Estado como también —aunque todavía de manera incipiente— de la propia Unión, está contribuyendo a reforzar la capacidad movilizadora de las elites y gobiernos regionales, así como de los movimientos etnoterritoriales que en muchos casos les sustentan.

Otro de los resultados espectaculares de esta nueva situación es la proliferación de todo tipo de asociacionismo regional (transfronterizo, interregional y transregional), capaz de impulsar y llevar a cabo importantes actividades de *lobby* ante las instituciones europeas, gobiernos nacionales, instancias subestatales o locales, organizaciones internacionales, etc., dando lugar a múltiples redes de colaboración y cooperación multilateral acerca de una serie de intereses compartidos en los ámbitos cultural, social, comercial, turístico, educativo, medioambiental, etc. Ahí están, por ejemplo, las iniciativas Interreg, Leader o Urban, así como la creación de asociaciones interregionales como las Eurorregiones, las Regiones Periféricas Marítimas, las Regiones de Tradición Industrial, la Asamblea de Regiones de Europa, la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, la Asociación de Regiones Europeas con Poder Legislativo, la Asociación de Regiones Fronterizas, etc.. A través de estas redes se van tejiendo complejas y cada vez más sólidas tramas de relaciones, tanto a nivel personal como institucional, que van cohesionando también a este nivel el proyecto europeo de integración. Sin duda, esa es la particular contribución regional al proceso de construcción europea.

5. Las condiciones de la buena gobernanza

A fin de avanzar hacia la consecución de una buena gobernanza para Europa, haciéndola más participativa y corrigiendo, a la vez, los desequilibrios y asimetrías existentes entre los distintos intereses y actores que comiten en el escenario europeo, se vienen haciendo últimamente una serie de propuestas, entre las que cabe destacar las formuladas en el Libro Blanco, elaborado a iniciativa de la Comisión. En estas propuestas, y recogiendo los cinco principios (apertura de las instituciones, participación de los ciudadanos, responsabilidad de los actores, eficacia de las medidas y coherencia

de las políticas) contenidos en el Libro Blanco¹, y que constituyen la base de una buena gobernanza, esto es, de una gobernanza más democrática capaz de mejorar la «utilización por parte de la Unión de los poderes que le otorgan los ciudadanos» (N. Mariscal, 2003: 303), se hace referencia, por ejemplo, y con carácter general, a la necesidad de centrar las políticas y las instituciones de la Unión (definiendo más claramente las políticas y objetivos en el marco de una visión global de las metas propuestas y tratando, al mismo tiempo, que cada institución se centre en sus tareas esenciales); a la necesidad de alcanzar mejores resultados (superando para ello —y mediante una buena consulta en la fase inicial— el conflicto planteado entre la exigencia de un proceso de decisión más rápido y un proceso de consulta mejor, dando además entrada a formas de correulación y al método abierto de coordinación); y, por último, a la necesidad de reforzar la participación, implicando a todos los actores, públicos y privados, y de todos los ámbitos territoriales.

En relación a los entes territoriales subnacionales, y más concretamente al nivel regional, las propuestas formuladas en el Libro Blanco, y también en otros documentos, contienen toda una declaración de principios favorables al reforzamiento de su protagonismo dentro del sistema europeo. La presencia e implicación de las Regiones en los procesos decisorios comunitarios se considera como un requisito inexcusable para la buena gobernanza, al considerar al nivel regional como una vía y un agente de mediación privilegiado entre la Unión y la ciudadanía. Por todo ello, se insiste en la necesidad de establecer un diálogo regular y formalizado con esa amplia red de asociacionismo regional existente ya dentro del espacio europeo, así como con las propias Regiones en cuanto actores individuales, con las que se ha de mantener, además, una estrategia de comunicación proactiva que tenga en cuenta no sólo los nuevos roles asignados a las mismas, sino también las singularidades, recursos e intereses propios de cada una. Considerando, además, que los actores regionales —junto con otros— constituyen importantes agentes de mediación en los procesos de comunicación entre los ciudadanos y las instituciones de la Unión, es preciso desarrollar iniciativas para convertir a las redes regionales y locales en instancias capaces de interactuar con la población, a fin de mejorar la eficacia y la efectividad

¹ Estos principios de buena gobernanza se complementan con los de proporcionalidad y subsidiariedad, ambos necesarios en la medida en que tanto para la concepción de las políticas como para su aplicación efectiva la elección del nivel en el que ha de actuarse, así como la selección de los instrumentos utilizados, deben estar en proporción con los objetivos perseguidos; lo que quiere decir que antes de proyectar una iniciativa es esencial comprobar: a) si la actuación pública es realmente necesaria; b) si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos; c) y, finalmente, si el nivel elegido (europeo, nacional, regional o local) es el más adecuado para dicha actuación.

de las políticas de la Unión. Se hace también referencia a la necesidad de fomentar la comunicación y el intercambio, a fin de conocer y difundir por toda la Unión aquellas experiencias positivas e innovadoras que se vayan produciendo en el ámbito regional y local.

Contando con estos precedentes, y con el propósito de seguir progresando en la mejora de la gobernanza (democrática), la Constitución europea da un paso más al proclamar en su artículo 47 el principio de democracia participativa, emplazando en tal sentido a las instituciones de la Unión a mantener «un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil», y a garantizar a estas últimas la posibilidad de expresar e intercambiar, públicamente, sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión; y todo ello, en aras de la coherencia y la transparencia del propio sistema. Además, y como una de las aportaciones más novedosas, se introduce la práctica de la iniciativa popular merced a la cual, «un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución» (art. 47.4).

6. ¿Qué aporta el nivel regional a la buena gobernanza europea?

Como se desprende de las conclusiones del Libro Blanco, uno de los requisitos inexcusables para la buena gobernanza europea pasa, precisamente, por el reconocimiento y potenciación del actor regional, al considerarlo no sólo una realidad sustantiva en sí misma sino también como una instancia de mediación privilegiada entre la Unión y los ciudadanos. Sabiendo que esta cuestión afecta a la centralidad de esta exposición, trataré de explorar esta idea considerando algunos aspectos o razones que nos permitan descubrir la importancia de la dimensión regional para alcanzar esa gobernanza democrática, plural y multinivel en el ámbito de la Unión Europea.

En primer lugar, y en relación a la cuestión aquí planteada, considero que existen ciertas similitudes entre lo que en su día supuso la regionalización de los Estados miembros y lo que ahora puede suceder como consecuencia de esa otra regionalización en curso, la de la Unión Europea; en este sentido, y salvando las distancias, habrá que admitir que los mismos o muy similares motivos que en su día impulsaron aquella primera regionalización podrían estar ahora incidiendo también en esta otra. Entre dichas razones se aludía, en primer lugar, a la necesidad de poseer una identidad propia frente al creciente proceso de integración supranacional y de globali-

zación; es decir, en un mundo que se estandariza y globaliza, el ser humano tiene necesidad de situarse en un entorno concreto, bien conocido por él, para así poder desenvolverse, afirmarse y conectar con sus semejantes. La Región viene a ser un ámbito de referencias manejable y concreto, y el contrapunto necesario frente a los procesos globalizadores y al vértigo de los espacios desmedidos. En segundo lugar, se vinculaba la regionalización a la humanización de la política, ayudando a revalorizar y regenerar los procesos democráticos y propiciando un mayor acercamiento de los ciudadanos a la cosa pública. Con la regionalización se aspiraba también a conseguir un desarrollo económico más justo, armónico y equilibrado desde el punto de vista territorial, en la medida en que la intervención del nivel regional podía ser una importante contribución a la implantación de un nuevo estilo de desarrollo, superando la tradicional pasividad por la falta de intervención creadora de los interesados.

Pero además de estas consideraciones de carácter general, y que son inherentes a todo proceso de descentralización político-territorial, tendente a rehabilitar política y democráticamente a las entidades subnacionales, la Europa de las Regiones puede contribuir específicamente a mejorar una serie de carencias, disfunciones y problemas que, por otra parte, son intrínsecos al propio modelo de integración (I. Tömmel, 2004), tales como la progresiva e imparable acaparación de poderes y competencias a favor del nivel europeo, el proceso hacia un gigantismo burocrático, la pérdida de la transparencia en el proceso de toma de decisiones y el *policy-making*, la baja capacidad de respuesta del sistema a los intereses y aspiraciones de los ciudadanos y, en fin, el tan debatido déficit democrático de la Unión (F.W. Scharpf, 1997). La potenciación del nivel regional en el escenario europeo puede ser, en este sentido, un eficaz catalizador respecto a la modificación de los sistemas políticos nacionales, presionando, por ejemplo, a favor de una mayor transferencia de poderes hacia los niveles endonacionales, o propiciando un nuevo marco de enfoques de abajo arriba (*bottom-up*) conforme a los postulados del federalismo y, más concretamente, a uno de sus principios informadores más representativos, la subsidiariedad, que establece que las sociedades han de construirse de abajo arriba, partiendo de los grupos y realidades naturales o de base.

Además, la proliferación de relaciones y contactos directos entre la realidad regional/local y la europea, puede constituir un factor clave a la hora de llevar a cabo acciones innovadoras, y a través de procedimientos más transparentes, participativos y cooperativos, contribuyendo así a mejorar la legitimidad del sistema comunitario en su conjunto. El nivel de gobierno regional no sólo viene demostrando ser un aliado natural y estratégico de algunas instancias europeas (como la Comisión) para la consecución de objetivos políticos y económicos, sino que cada vez se perfila más como el nivel

más apropiado para la introducción de nuevos conceptos de *policy* y nuevos modos de implementación. Tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas europeas podrían mejorar notablemente si se dejase a las autoridades regionales mayor margen de intervención.

Otra aportación importante del nivel regional está relacionada con la preservación de la diversidad cultural en el ámbito europeo, favoreciendo el respeto y potenciación de las identidades y tradiciones locales. El hombre europeo cada vez es más consciente de vivir y formar parte de unas Regiones dotadas de una identidad histórica, cultural, política, económica, paisajística, etc., que en modo alguno le son indiferentes, y de las que tiene derecho a no ser desarraigado. La afirmación del hecho regional es la consecuencia de un sentimiento que lleva a los grupos humanos a valorar de manera espontánea e intensa lo propio, lo cercano, y sin renunciar tampoco a las otras señas de identidad y lealtades, tanto nacionales como supranacionales, ya que también éstas conforman su historia y cultura. En otras palabras, la presencia del actor regional en la escena europea ofrece la doble ventaja de acercar la toma de decisiones a los ciudadanos, a la vez que permite expresar más auténticamente la pluralidad de identidades que conviven en la Unión. El significado, la importancia y, quizá también, la inevitabilidad de la Región en el contexto de la integración europea, y también mundial, ya fue subrayado en su momento por uno de los máximos representantes del llamado federalismo integral, Alexandre Marc (1973: 11):

«En el marco de un proceso de integración federalista, capaz de hacer frente a los grandes desafíos de este fin de siglo (...) es necesario establecer, entre las instancias superiores o supremas y las inferiores o de base, sólidas instancias mediadoras e intermedias. Y de entre estas últimas instancias mediadoras ¿acaso la Región no es, pensándolo bien, la más importante?».

La regionalización de la UE, lejos de obstaculizar, constituye más bien un elemento de complementariedad, al completar y equilibrar ese gran proceso de integración supranacional o continentalización. Se trata de dos procesos complementarios y convergentes de una misma evolución política, y la razón de esta complementariedad estriba en la propia realidad europea que está emergiendo, un marco geopolítico a la vez grandioso, nuevo y difícil de abarcar en su complejidad organizativa, para lo cual precisa de nuevos criterios de división. Tanto la magnitud de Europa como su variadísima realidad plural exigen que se tenga en cuenta el nivel regional, puesto que es en sus Regiones, tanto como en sus Estados, donde se reconoce y revela la auténtica realidad europea. Las Regiones, y tras haber resurgido y recuperado su protagonismo como consecuencia de los procesos de des-

centralización política llevados a cabo en el interior de los Estados, se están configurando como sólidas realidades físicas y demográficas, como entidades políticas dotadas de unos rasgos identitarios y de un creciente protagonismo en las diferentes arenas políticas, como ámbitos culturales llenos de dinamismo y riqueza creadora y, finalmente, como ámbitos económicos dinámicos y vigorosos. Al mismo tiempo, ellas son las herederas genuinas de la historia europea, así como de su inmensa y multiforme riqueza cultural, consolidándose poco a poco como uno de los elementos y exponentes fundamentales del conjunto de la civilización europea.

La buena gobernanza de la Unión, es más, el éxito de la gran empresa europea, va a depender en gran parte del acierto en el tratamiento de la cuestión regional, ya que el proyecto europeo es inseparable del reconocimiento de sus Regiones. La gobernabilidad de la Europa del futuro, de esa Europa que viene, habrá de contar necesariamente con las Regiones, y lo habrá de hacer, por una parte, reconociendo sus señas de identidad y respetando su autogobierno y su estatus constitucional en el seno de los Estados miembros y, por otra, garantizando su presencia y participación en el sistema institucional de la Unión. Esto último implica dotar de un protagonismo relevante, y no meramente consultivo o informativo, a las Regiones en todos los asuntos que les afecten en el seno del sistema europeo. Es más, en una Europa repleta de pequeños Estados, donde muchas Regiones tendrán una población varias veces superior a la de al menos una decena de Estados miembros (de un total de 25), cada vez será más difícil legitimar un sistema político vertebrado exclusivamente a partir de los Estados (R. Ramón (2004).

Por último, el proceso de regionalización de la UE permitirá también reparar algunas actuaciones poco afortunadas perpetradas contra los intereses de muchas Regiones a lo largo de la historia. Como señala Guy Héraud (1968: 32)², «el que mire y observe atentamente a los actuales Estados europeos, pronto constatará que no existe ni uno sólo que no invada, rompa o se apropie grupos y colectividades que no le pertenecen». La historia, esa historia que no es más que «la totalización ciega de conflictos de ambición, de luchas imperialistas, de azares y de injusticias —continúa el autor francés— ha mutilado etnias, ha dislocado los conjuntos lingüísticos y ha impuesto solidaridades y barreras contra natura». En este sentido, y tal como señalan T. Christiansen y K.E. Jorgensen (2004: 373), los procesos de construcción del Estado en Europa no fueron propiamente procesos de integración, ya que en muchos casos la construcción del Estado, más que unificar territorios, economías y sociedades, los separó aún más, rompiendo,

² Este profesor de la Universidad de Pau (Francia) fue uno de los primeros defensores del hecho regional y étnico, de la Europa de las Regiones, así como de la idea de Región transfronteriza, junto DENIS DE ROUGEMONT y LEOPOLD KOHR.

dividiendo y desintegrando sociedades, economías, territorios e identidades culturales, aplicando para ello políticas de asimilación o incluso de exterminación. El resultado final de esta alteración de los espacios premodernos fue la consolidación de las fronteras estatales, y con ello, la exacerbación de las diferencias entre territorios. La progresiva regionalización de la UE permitirá corregir y reparar muchos de esos daños ocasionados a los intereses regionales en el decurso de la historia.

Esta reivindicación del nivel regional, como condición necesaria para alcanzar la (buena) gobernanza europea, ha de considerarse compatible con la permanencia de la institución estatal, lo que propiciaría el establecimiento de una estructura de tres niveles de gobierno en la UE: el regional, el estatal y el supraestatal. Es la Europa multinivel, caracterizada por la coexistencia de Estados y Regiones en el conjunto de una Europa integrada, y sobre la base de una participación creciente de las Regiones en el proceso de formulación e implementación de aquellas políticas que les conciernen. El fundamento de esta propuesta integradora, y no excluyente, obedece al hecho de que ningún pueblo, Región o Estado europeo está dispuesto en modo alguno a «suicidarse», esto es, a renunciar a su existencia ni a su pasado; un pasado que les ha ido conformando hasta dotarles de una similitud, cohesión e identidad propia e inconfundible. Contra esto no puede ni debe atentarse, ya que constituye uno de los grandes acervos del Viejo Continente. En consecuencia habrá que optar por un modelo de integración plural, multinivel, por una Europa de los Estados y de las Regiones (A. Rojo Salgado, 1996), por una sociedad regionalizada y humanizada, fundamento de un futuro común en paz, armonía y prosperidad (A. Ferrer, 1987). La Región, el Estado y la Unión constituyen esas tres realidades y niveles fundamentales de poder político, entre los que han de redistribuirse las funciones y competencias a la luz del proyecto europeo, y conforme a la idea federal y a la estrategia de la gobernanza, por lo que ya no es posible optar por unos a costa de ignorar o relegar a los otros, lo que privaría de legitimidad social al sistema político europeo, a la vez que cuestionaría seriamente la viabilidad de su proyecto de construcción.

El proyecto europeo es esencialmente integrador y agregativo, de ahí que cualquier tendencia o dinámica desagregativa difícilmente puede encontrar encaje y justificación. Europa sólo será posible si somos capaces de lograr ese respeto, cooperación y ensamblaje entre las distintas unidades integrantes, esto es, la Europa de los pueblos, de las ciudades y de las Regiones, la Europa comunidad y la Europa de los Estados. El cuestionamiento de la pivotación estatal del proyecto europeo revela no sólo una grave carencia de realismo político sino también una amenaza al propio proceso de construcción de la Unión. Y es que hoy por hoy son los

Estados, y con más o menos entusiasmo, los que vienen impulsando —y también consintiendo— el proceso de formación de esta realidad supranacional. Además, la existencia de unos Estados fuertes, eficaces y estables son necesarios no sólo para garantizar en su propio ámbito la vigencia de la justicia, la libertad, la seguridad, el bienestar y demás derechos fundamentales inherentes a nuestro modelo de civilización, sino también para evitar que Europa estalle y se fragmente en una multitud de Regiones, etnias o nacionalidades, originando una nueva atomización y poliarquía difícilmente gobernable.

J. Habermas (1992), nos recuerda que en el marco general del sistema político de la Unión Europea corresponderá a los Estados ejercer esa función indispensable de fuerza estructuradora, capaz de aglutinar, organizar y controlar procesos y actuaciones tanto hace dentro como hacia fuera. Teniendo en cuenta el elevado número de Regiones —y también la gran variedad y heterogeneidad de las mismas—, y considerando que ellas constituyesen el único nivel de entidades políticas existentes por debajo de una organización de ámbito continental o subcontinental, es evidente que no habría instrumentos ni mecanismos institucionales adecuados y capaces de estructurarlas políticamente. Como dice Santiago Petschen (1992: 262), «aún pensando en abstracto, resulta necesaria (...) la presencia de un nivel intermedio. Nivel que, dado el flujo de la historia, no parece que, a la corta o a la media, pueda ser más que el Estado».

La persistencia de la institución estatal a nivel europeo, así como su incidencia favorable respecto de la buena gobernanza, está relacionada con otro dato que no conviene infravalorar, esto es, el hecho incuestionable que demuestra que la inmensa mayoría de los ciudadanos europeos, y también de sus Regiones, se encuentran en la actualidad plenamente identificados y muy a gusto con sus respectivos Estados. Y ello pese a reconocer que la institución estatal está atravesando una profunda crisis en la era actual, tanto en sus elementos constitutivos como en sus funciones tradicionales y en su misma legitimidad. Pero el reconocimiento de esta crisis no debiera conducirnos a la proclamación apresurada del fin de la era estatal, lo que demostraría una ingenuidad y un desconocimiento imperdonable de esa realidad. Es verdad que el Estado es una construcción histórica más, y como tal no posee una vida eterna —algo que sería, además, antidialéctico—, ahora bien, en cuanto estructura y modelo de organización política de nuestras sociedades sigue vivo, habiendo demostrado tener, además, una gran capacidad de adaptación a lo largo de toda su historia. Otra cosa es relativizar y desacralizar la realidad estatal, sometién-dola a un amplio proceso de revisión, redefinición y redimensionamiento, tanto hacia su interior como hacia el exterior. Algo que, por otra parte, ya se está llevando a cabo.

7. Cómo mejorar la gobernanza europea mediante la consolidación del nivel regional

La Unión Europea viene llevando a cabo desde hace varios lustros, y como respuesta a la demanda regional, una serie de actuaciones encaminadas al progresivo reconocimiento del hecho regional (A. Rojo Salgado, 1999); actuaciones que, en su conjunto, permiten hablar ya de una incipiente regionalización de la Unión, entendiéndose por ello la progresiva articulación de la Región en el entramado institucional europeo o, lo que es lo mismo, el reconocimiento de un poder político en favor del nivel regional para incidir en las relaciones políticas, para participar en la toma de decisiones y para corresponsabilizarse en la aplicación de las mismas. El resultado de todo ello es la emergencia de nuevas formas de gobernanza, de esa gobernanza multinivel que tipifica al sistema de la Unión Europea.

Entre las principales manifestaciones de ese emergente poder regional europeo destacan una serie de mecanismos y procedimientos capaces de asociar a las Regiones al proceso de elaboración de las políticas y normativa comunitaria, tanto en la fase que transcurre en el interior de los Estados miembros como la que tiene lugar en la sede comunitaria: es lo que se conoce como participación ascendente. En el interior de los Estados (la participación interna) se han ido creando órganos e instancias de participación, del que es un buen ejemplo la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en España. En las sedes comunitarias dicha participación (participación externa) se produce a través de diferentes conductos e instancias, tales como:

- participación a través del Comité de las Regiones (representación homogénea en Bélgica; mixta en Alemania, Austria y España; paritaria en Italia);
- participación en los Comités consultivos y Grupos de trabajo de la Comisión y del Consejo;
- participación directa en el Parlamento Europeo (Comunidades y Regiones de Bélgica);
- participación en la Comisión (las Comunidades y Regiones belgas designan, siguiendo un sistema de rotación, al comisario belga);
- participación en el Consejo de la Unión, utilizando para ello distintos procedimientos o modelos. En Alemania, por ejemplo, y siempre que se trate de temas cuya competencia exclusiva corresponda a los *Länder* o afecte a sus intereses vitales, corresponde al *Bundesrat* designar al ministro del *Land* que asistirá al Consejo, manteniendo en todo caso una estrecha relación y coordinación con el gobierno

federal, sobre quien recae la responsabilidad respecto del conjunto del Estado. En Bélgica la sustitución puede decirse que es la regla, y los ministros de las entidades federadas participan habitualmente en los trabajos de las organizaciones supranacionales y asumen la representación cuando en el orden del día se aborden temas que inciden en sus competencias;

- a los casos ya analizados hay que añadir, por ejemplo, la apertura de oficinas y delegaciones permanentes abiertas en Bruselas, bajo la cobertura de agencias de desarrollo, sociedades anónimas o patronatos, o los contactos informativos y promocionales a través de una acción exterior y comunitaria cada vez más intensa.

Puede concluirse que a lo largo de estos últimos lustros, las Regiones han ido mejorando su posición en el proceso de formulación e implementación de las políticas, percibiendo más conscientemente sus intereses específicos y su capacidad de presión, tanto sobre el nivel nacional como el europeo, lo que les hace ahora sentirse capaces de definir y orientar su propio proceso en la búsqueda de un desarrollo económico, de una modernización y de una innovación en su propio ámbito. Han sido capaces también de interactuar directa y perseverantemente con órganos e instituciones europeas (en especial con la Comisión), con la finalidad no sólo de participar en la elaboración de programas y negociar condiciones de financiación, sino también para ir abriendo, primero, canales informales de comunicación y, después, estructuras consultivas permanentes e institucionalizadas. Las Regiones han conseguido, además, establecer fuertes relaciones entre ellas, creando marcos de cooperación interregional, transfronteriza y transnacional, logrando, asimismo, organizarse en redes políticas y sectoriales de ámbito interregional y transnacional, «con el objetivo de intercambiar experiencias, transferir conceptos de *policy* y métodos de implementación, o mejorar su rendimiento económico» (I. Tömmel, 2004: 116).

7.1. *Algunas propuestas de mejora*

Pese a estos logros, la situación actual no es plenamente satisfactoria para las Regiones, en especial para las llamadas Regiones constitucionales, es decir, con competencias legislativas (RCL); ellas estiman que se está todavía lejos de su adecuada articulación y encaje en el nuevo escenario político europeo. Para poder llegar a jugar ese papel destacado en el sistema de gobernanza multinivel europeo todavía «deberán reforzar sus propias capacidades institucionales, cooperando entre sí y presionando al mismo tiempo de forma conjunta sobre sus respectivos Estados y sobre la Unión» (Morata, 2004: 45). En este contexto propositivo, y a fin de contribuir a mejorar la

gobernanza europea mediante la consolidación del actual modelo regional europeo, me atrevería a formular algunas propuestas:

- a. Reformar el Comité de las Regiones (CdR), al constatar que tras el inicial interés hacia el mismo, se ha pasado a un escepticismo general, sobre todo por parte de las RCL, algunas de las cuales piden incluso su supresión. No obstante, este órgano, y a falta de otro mejor, tiene importantes utilidades, ya que permite visualizar, al menos simbólicamente, el hecho regional y sirve además de plataforma para expresar reivindicaciones. De ahí que lo más indicado sea intentar su mejora, y teniendo en cuenta para ello sus principales puntos débiles (su naturaleza de órgano consultivo, su bajo nivel competencial y la heterogeneidad de sus miembros); entre las mejoras a introducir yo aludiría a las siguientes:
 - reconsideración de los criterios de determinación del reparto por escaños, sustituyendo el reparto por Estados por el de Regiones;
 - elección democrática de sus miembros por parte de los cuerpos electorales regionales;
 - convertirlo en una instancia de representación genuina y exclusivamente regional, o, en su caso, dotarlo de una estructura bicameral, creando una Cámara para las entidades locales y Regiones administrativas y otra para las RCL;
 - reconocimiento del rango de institución dentro del entramado comunitario;
 - obligación de justificar por escrito la desestimación de las recomendaciones del CdR;
 - compartir con la Comisión el derecho de iniciativa en determinadas materias (educación, cultura, Fondos Estructurales, asuntos sociales, cooperación transfronteriza...).
- b. Mayor presencia de representantes regionales en los Comités (consultivos, de gestión-administración...) de la Comisión y en los Grupos de trabajo del Consejo, posibilitando así a las Regiones estar presente en el momento inicial del proceso decisorio comunitario.
- c. Presencia y participación en los Consejos de la Unión, conforme al modelo belga o, lo que es más factible, al modelo alemán.
- d. Frente a la circunscripción única al Parlamento Europeo, adoptar o bien la circunscripción regional (Bélgica) o la mixta (Italia, Reino Unido y Alemania), aun reconociendo que ello puede presentar algunas dificultades. En España, por ejemplo, obligaría a algunas CCAA a constituir circunscripciones electorales conjuntas, debido tanto al limitado número de escaños que corresponden a España como

- al hecho de que un buen número de CCAA cuentan con menos de 1.200.000 habitantes.
- e. Mejorar los mecanismos actuales de relación entre los parlamentos regionales y la Eurocámara, potenciando la Comisión de Asuntos Regionales de la Eurocámara o integrando a representantes de los parlamentos regionales en la COSAC (Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos).
 - f. Mejorar el sistema y los procedimientos de comunicación entre el Estado y las Regiones en todo lo concerniente a la UE. Mayor fluidez, transparencia y celeridad en el intercambio de información. Que las Regiones puedan tener acceso directo e inmediato a los órganos permanentes del Estado ante la Unión, y que los acuerdos adoptados mediante los mecanismos de participación interna sean vinculantes para la delegación estatal ante las instituciones comunitarias.
 - g. Seguir profundizando en la definición y aplicación de los principios de subsidiariedad, exacta adecuación, proporcionalidad, etc., entre los distintos niveles de poder existentes en la Unión.

Tras esta serie de propuestas, y lejos de resignarnos, yo me atrevería a sugerir, aunque a más largo plazo, ir avanzando hacia la creación de una Segunda Cámara o Senado de representación auténticamente territorial, acorde con ese modelo de gobernanza plural, federal y multinivel emergente en el espacio europeo. Una consecuencia inmediata de este planteamiento podría ser, por ejemplo, la creación de un Parlamento europeo de estructura bicameral, con una Cámara Baja que representase al conjunto de los ciudadanos de la Unión y una Cámara Alta o Senado que representase, justamente, a las colectividades territoriales que conforman la Unión Europea, esto es, los Estados y las Regiones (y por qué no también las entidades locales). Estaríamos, así, ante una estructura parlamentaria plural y compleja, en la que los tres grandes sujetos de soberanía y legitimidad política de la Unión Europea tendrían su cauce adecuado de representación y participación. Quedaría institucionalizada así, por vía parlamentaria, esa Europa política de tres niveles, tres poderes, tres fuentes de legitimidad democrática.

Algunos autores como Roig Molés (2003), consideran, y con razón, que no sólo se ha de poner el énfasis en incrementar la presencia regional en las instituciones y órganos comunitarios, sino que las demandas regionales han de orientarse también —y de hecho así está sucediendo, tal como queda reflejado por ejemplo en el texto de la Constitución— a garantizar los espacios de actuación regional interna frente a eventuales injerencias comunitarias. Se pasaría, así, de la participación a la garantía, garantía frente a las extralimitaciones del nivel comunitario, a través de cláusulas de salvaguardia y control del respeto al principio de subsidiariedad, utilizando para ello mecanismos jurisdiccionales.

Es necesario reconocer, ciertamente, que estas propuestas de mejora del estatus regional en el ámbito de la UE cuentan con serios obstáculos, algunos de ellos nada fácil de sortear, como son la hostilidad y el recelo del mismísimo Estado, al que puede considerársele el adversario natural y tradicional de la Región; o el hecho de que ese marco supraestatal en el que situamos este proceso de regionalización carece de una clara definición desde el punto de vista del diseño y modelo político-institucional; o las dificultades derivadas de ese proceso de ampliación abierto y sin límite, originando dentro de la UE una situación de gigantismo, lo que añade, inevitablemente, un mayor grado de complejidad institucional, operativa y de funcionamiento. ¿Estarán las instituciones y órganos europeos en condiciones, por ejemplo, de poder deliberar útilmente? Otra de las dificultades estriba en la propia heterogeneidad de la realidad regional, pudiendo afirmar, en este sentido, que cada Estado miembro tiene un modelo diferente de organización territorial. Así, en unos Estados los entes regionales tienen una naturaleza política (España), en otros las Regiones son meramente administrativas (Francia); unas operan en el marco de un Estado federal (Alemania) y otras en el de un Estado regional (Italia); por otra parte, en unos Estados el ordenamiento regional es regla común para todo el territorio (España), mientras que en otros es una excepción que se aplica limitadamente a determinados territorios (Portugal); y, en fin, en otros se configura un ordenamiento regional con aplicación en todo el territorio pero admitiendo, al mismo tiempo, la coexistencia de dos tipos o clases de Regiones (Italia, Reino Unido).

Este hecho, difícilmente solucionable, al menos a corto plazo, hace pensar en el reforzamiento de la alternativa de un modelo de participación regional diferenciada, según la situación interna de cada Estado miembro. Según ello, las Regiones con competencias legislativas (RCL) habrían de tener un tratamiento distinto, asimétrico, respecto del resto de entidades regionales y locales, reconociéndole a aquéllas un estatuto específico más o menos formalizado y cercano a la posición de los propios Estados. Como indica J. Llimona i Balcells, (2001), teniendo en cuenta que entre las competencias comunitarias y las de las Regiones constitucionales cada vez existe un mayor espacio de intersección, resulta lógico ese mayor interés en participar en los asuntos europeos. Este interés es lo que, a su vez, está propiciando una progresiva movilización y estructuración de las RCL como grupo homogéneo independiente, capaz de aglutinar intereses, y tras haber fracasado además en el intento de crear en el seno del CdR un grupo propio de RCL (J.L. de Castro Ruano, 2003).

Las RCL habrán de ser capaces de corregir esa inercia comunitaria, consistente en tratar por igual a todos Estados miembros (esto es, considerarlos a todos de estructura unitaria y centralista), no teniendo en cuenta su organización territorial diferenciada. La relevancia constitucional interna del concepto

de Región con competencias legislativas, dotadas de autonomía política y que ejercen poderes de naturaleza estatal, no tiene su adecuado reconocimiento a nivel europeo, resultando en muchos casos «invisibles» desde el punto de vista constitucional europeo:

«El problema se resume de la siguiente manera: no existe una previsión específica del cometido y de la posición jurídica europea de las regiones con competencias legislativas, y la mayoría de mecanismos específicos que permiten un cierto grado de intervención de éstas en las instituciones o en el proceso de toma de decisiones depende de la voluntad del Estado» (F. Domínguez García, 2005: 443).

Esta situación afecta a la buena gobernanza europea, máxime si tenemos en cuenta que las Regiones se ven afectadas en su vida cotidiana, y en muchos de sus intereses vitales, por la actuación del sistema institucional de la Unión. La solución a esta laguna relativa a la articulación territorial comunitaria, a este déficit de poder regional, pasa por el reconocimiento a nivel europeo del hecho regional, y muy particularmente de las RCL, y del reconocimiento a favor de éstas de una posición jurídica específica en relación a los principios y parámetros europeos, a las instituciones y órganos de la Unión y , finalmente, al procedimiento de toma de decisiones comunitario (F. Domínguez García, 2005). Hay que evitar que las Regiones queden diluidas en una Europa en proceso de integración, y en la que los Estados aparezcan como los únicos elementos configuradores de la nueva estructura emergente. Para ello conviene superar también esa noción de Estado como sinónimo de gobierno central, sustituyéndola por la de Estado-ordenamiento, lo que permitirá que la representación de éste en los órganos e instituciones europeas refleje sus estructuras político-constitucionales internas. En otras palabras, la Unión debe adaptarse a los parámetros constitucionales de los Estados miembros, y no al revés, avanzando hacia una progresiva constitucionalización europea de las Regiones con competencias legislativas, asumiendo así que éstas constituyen también un nivel de poder público europeo, un sujeto de legitimación de la Unión.

Referencias bibliográficas

- BRUGUÉ, Q. 2002. «Nuevos Ayuntamientos, Concejales diferentes: Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 7.
- CHRISTIANSEN, T. y JORGENSEN, K.E. 2004. «La gobernanza transregional en la nueva Europa», en MORATA, F. (Ed.) *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- DE CASTRO RUANO, J.L. 2003. «El diálogo directo de las regiones con la Unión Europea», en S. Petschen (coord.) *El papel de las regiones en Europa*, Biblioteca Nueva, Madrid.

- DOMÍNGUEZ GARCÍA, F. 2005. *Las regiones con competencias legislativas*, Generalitat de Catalunya/Tirant lo Blanch, Valencia.
- FERRER, A. 1987. «Un modelo de sociedad regionalizada y humanizada en la Europa del año 2000», en AA.VV. *Europa, familia de naciones: fundamento de paz*, Herder, Barcelona.
- HABERMAS, J. 1992. «Citoyenneté et identité nationale: réflexions sur l'avenir de l'Europe», en J. LENOBLE y M. DESWANDRE (ed.) *L'Europe au soir du siècle*, Editions Esprit, París.
- HÉRAUD, G. 1968. *L'Europe des ethnies*, Presses d'Europe, Niza.
- KOOIMAN, J. 2004. «Gobernar en gobernanza», *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm.16.
- LLIMONA I BALCELLS, J. 2001. «Comité de las Regiones y regiones con competencias legislativas», en *Cuadernos de Derecho Azpilcueta*, núm. 16.
- MARISCAL, N. 2003. *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, Madrid.
- MARC, A. 1973. *Les Régions d'Europe*, Presses d'Europe, París.
- MARKS, G. 1993. «Structural Policy and Multilevel Governance en the EC», en A.W. Cafruny y G.G. Rosenthal (eds.) *The State of the European Community*, Boulder/Harlow.
- MARKS, G. et al. 1996. *Governance in the European Union*, Sage, Londres.
- MORATA, F. (Ed.). 2004. *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MORAVCSIK, A. 2002. «In Defence of the «Democratic Déficit». Reassessing Legitimacy in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, núm. 4.
- NYE, J. S. (2003): *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid.
- PETSCHEN, S. 1992. *La Europa de las Regiones*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.
- RAMON, R. 2004. «El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel», en F. Morata (Ed.) *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RHODES, R.A.W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*, Open University Press, Milton Keynes/Philadelphia.
- ROIG MOLÉS, E. 2003. «Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119.
- ROJO SALGADO, A. 1996. *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Editorial Dykinson, Madrid.
- ROJO SALGADO, A. (1999): «La progresiva regionalización de la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 104.
- ROSAMOND, B. 2001. «Functions, Levels and European Governance», en H. WALLACE (ed.) *Interlocking Dimensions of European Integration*, Houndmills, Palgrave.
- SCHARPF, F.W. 1997. *The Problem Solving Capacity of a Multi-Level Governance*, Working-Paper, Instituto Universitario Europeo, Florencia.
- TÖMMEL, I. 2004. «Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Comisión Europea a favor de la Europa de las Regiones», en F. MORATA (Ed.). 2004. *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.

La gobernanza socio-económica europea: el futuro del «neoliberalismo de compromiso»¹

Bastiaan van Apeldoorn

Senior Lecturer in International Relations at the Vrije Universiteit, Amsterdam

Resumen: Este artículo argumenta que el contenido actual de la gobernanza socio-económica europea puede ser comprendido como un resultado, hasta cierto punto una síntesis, de la lucha transnacional entre varios proyectos en competencia. Son las contradicciones latentes, y crecientemente manifiestas, en esa síntesis las que pueden explicar una parte sustancial de los problemas y perspectivas de la gobernanza europea hoy. Ese régimen europeo de gobernanza socio-económica se basa en lo que el autor identifica como neo-liberalismo de compromiso, proyecto hegemónico cuya mejor expresión es la agenda de Lisboa, seguida desde 2000. Tanto el *contenido* de la estrategia de Lisboa como la *forma* de gobernanza que adopta, esto es el llamado «nuevo modo de gobernanza» de la Unión Europea, pueden ser interpretados como una implementación del proyecto de neo-liberalismo de compromiso.

Abstract: This paper argues that the current content of European socio-economic governance can best be understood as an outcome —to an extent a synthesis— of a transnational struggle between several contending projects. The latent and increasingly manifest contradictions within this synthesis can account for a substantial part of the problems and prospects of European governance today. This European socio-economic governance regime is premised on what the author identifies as embedded neo-liberalism, an hegemonic project that is best expressed by the Lisbon agenda that has been pursued since 2000. Both the *content* of the Lisbon strategy and the *form* of governance it adopts, that is the so-called EU's «new mode of governance», can be interpreted as an implementation of the embedded neo-liberal project.

Sumario: 1. Introducción.—2. Construyendo la gobernanza socio-económica europea: de Milán a Lisboa. 2.1. Proyectos rivales para el relanzamiento de la integración europea. 2.2. El ascenso del neo-liberalismo de compromiso. 2.3. La estrategia de Lisboa y el nuevo modo de gobernanza europea: el neo-liberalismo de compromiso en la práctica.—3. El futuro del «neo-liberalismo de compromiso»: contradicciones en, y desafíos a, el proyecto hegemónico de integración europea. 3.1. Los escollos de la ampliación. 3.2. Gobernanza socio-económica europea a comienzos del siglo XXI.—4. Conclusión.

¹ El análisis de este capítulo está basado, en su mayor parte, en una investigación previa, *vid.* BASTIAAN VAN APeldoORN, *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, Routledge, London and New York, 2002. Sin embargo, el análisis ha sido revisado y ampliado para tomar en cuenta los desarrollos más recientes.

1. Introducción

El proyecto de integración europea parece estar a la deriva. Casi dos años después de la gran ampliación (de mayo de 2004) y un año después de que el proyecto constitucional sufriera su «Waterloo» en los colegios electorales de Francia y los Países Bajos (en mayo y junio de 2005), la Unión Europea (UE) y sus líderes parecen haber perdido su sentido de dirección. La súbita muerte de la Constitución europea y la melancolía post-referendum que le ha seguido, parece haber sacado a la luz una crisis de legitimidad del proyecto europeo que había estado amenazando durante años. Esta crisis de legitimidad tiene de hecho una naturaleza multinivel en tanto los Estados nacionales encuentran igualmente difícil mantener el consentimiento popular y, en ese proceso, los gobiernos nacionales culpan con frecuencia a Europa. Esta crisis pone en cuestión la coherencia y los cimientos del proceso de integración europea como *proyecto* socio-económico y político que ha estado guiando la reestructuración de las relaciones Estado-sociedad dentro de la economía política transnacional europea a lo largo de las décadas pasadas. Desde luego que el proceso de integración ha atravesado muchas crisis con anterioridad, y si hay algo que sorprende a cualquier observador es la resistencia de este proceso. Cada vez, más temprano o más tarde, se hallaba una solución para la crisis y el proceso de integración europea avanzaba, profundizando y ampliando. No obstante, los éxitos pasados no son una garantía para el futuro. Una crisis más profunda puede, pese a todo, hacer que Europa se desvíe de su camino por un tiempo muy prolongado (comparar con el argumento de *path-dependency* en la integración europea), e incluso poner en peligro totalmente el propio proyecto de unificación europea.

El hecho de que la Constitución haya descarrilado, finalmente, por la oposición popular antes que por falta de consenso intergubernamental como sucedía previamente (cuando regateos mezquinos en torno a la distribución de votos en el Consejo de Ministros obstruía el acuerdo) es en efecto indicativo de la naturaleza profunda de los problemas que enfrenta actualmente el proyecto europeo. Antes de los referendums, el hecho de que la histórica fecha del 1.º de mayo de 2004 pasara sin entusiasmo público evidente alguno también puede ser visto como sintomático de una crisis de legitimidad en marcha. El interrogante que se abre es en qué medida y cómo esta situación afectará la existente gobernanza (supranacional) de la UE.

Dentro de la gobernanza europea, la gobernanza *socio-económica* siempre ha formado, y continuará formando en el futuro previsible, el núcleo de lo que es la UE en términos del contenido de sus políticas. Y allí también se está gestando una crisis de legitimación que, como voy a sostener, afecta al corazón de lo que es posiblemente una crisis más estructural del proceso de integración de una Europa que se interna en las aguas desconocidas de la

post-ampliación. Este artículo se va a centrar en esta dimensión socio-económica de la gobernanza europea y en cómo ha contribuido a, y ahora será afectada por, dicha crisis de legitimidad.

De manera simultánea al desarrollo de esta crisis política, Europa está también en aguas turbulentas en lo económico debido a que los fríos vientos de la recesión post 11-S han hecho más ilusorias de lo que ya eran las ambiciosas metas de la cumbre de Lisboa de marzo de 2000. En Lisboa, la UE se había comprometido solemnemente a convertirse en la economía más competitiva del mundo para 2010.² Cada vez más alejado de sus propios objetivos, el proceso de Lisboa generó muchas críticas, y su ambición de superar a la economía americana para 2010 provocó una mofa descarada.³ A punto de dejar su cargo, incluso el entonces Presidente de la Comisión Europea, Prodi, declaró que el proceso de Lisboa era «un gran fracaso».⁴ En este artículo, sin embargo, voy a sugerir que el problema no es tanto el retardo en la implementación de Lisboa como la propia agenda, esto es, su *contenido* socio-económico. Sostendré que la agenda de Lisboa refleja un intento de consolidar la hegemonía de lo que denomino el «proyecto neoliberal de compromiso» que ha conformado el contenido socio-económico del proceso de integración desde los años noventa. Por lo tanto, la estrategia de Lisboa refleja un intento de unir a diferentes grupos e intereses en la sociedad europea para ampliar las bases del consentimiento y contribuir a apuntalar la flaqueante legitimidad de la UE como un todo. Mantendré, sin embargo, que la unidad y legitimidad logradas a este respecto son bastante frágiles y, además, muy restringidas al nivel de las elites. Analizando las contradicciones inherentes en el programa socio-económico de Lisboa sostendré que esa estrategia, si bien está basada en un discurso temporalmente hegemónico, está finalmente abocada al fracaso y, por consiguiente, también fracasará en cuanto respuesta efectiva a la crisis (de legitimidad) en marcha de la UE.

El resto del artículo está organizado de la siguiente manera. En la próxima sección, rastrearé el proceso que ha conducido a la denominada agenda de Lisboa, esto es, exploraré los orígenes y el desarrollo del régimen de gobernanza socio-económica europea en los años noventa. Sostendré que ese régimen de gobernanza se puede definir en términos de su contenido haciendo referencia a un proyecto identificado como «neoliberalismo de compromiso». La tercera sección analizará entonces las contradicciones que acosan

² *Presidency Conclusions Lisbon European Council*, 23 and 24 march 2000, <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm> (accessed: 19 september 2001).

³ El *Financial Times*, por ejemplo, denominó a esa meta un «lejano cuento de hadas», *vid.* «Listless Lisbon: Europe needs all hands to prime the economic reform pump», *Financial Times*, march 26 2004, p. 16.

⁴ TONY BARBER and GEORGE PARKER, «Prodi says European efforts to catch US a failure», *Financial Times*, p. 1.

al neoliberalismo de compromiso, en tanto ellas se tornan, hasta cierto punto, actualmente visibles, y evaluará las perspectivas futuras del régimen de gobernanza socio-económica europea sobre estas bases.

2. Construyendo la gobernanza socio-económica europea: de Milán a Lisboa

Fue en el contexto de las fracasadas estrategias nacional(istas) que respondían a la prolongada crisis económica europea de los setenta e inicios de los ochenta —apodada «Euroesclerosis» por los neoliberales— que se relanzó el proceso de integración europea a través del programa Europa 1992 para completar el mercado interior, luego incorporado en el tratado de la Comunidad Europea por el Acta Única Europea (AUE) de 1987. Este programa se convirtió en la base de los pasos subsiguientes en el camino de la integración de mercado (como la unión monetaria) y los cimientos de la actual gobernanza socio-económica europea. Como se ha sostenido en otro sitio, el empresario transnacional, y en particular la *European Round Table of Industrialists* (ERT), ha sido quien ha jugado un rol decisivo para iniciar, promover y asegurar la implementación del proyecto del mercado interior.⁵ Es más importante para los objetivos de este artículo el argumento de que lo que resultó Europa'92 en términos de su contenido de política *sustantivo* fue el producto de una lucha entre fuerzas sociales *transnacionales* rivales y sus respectivos proyectos «estratégicos». Se pueden identificar tres proyectos rivales para el período de la segunda mitad de los ochenta y primera mitad de los noventa, a saber «neo-mercantilismo», «neo-liberalismo» y «socialdemocracia supranacional». El núcleo de mi argumento en relación al contenido actual de la gobernanza socio-económica europea es que éste puede ser comprendido como un resultado —hasta cierto punto una síntesis— de la lucha transnacional entre estos proyectos en competencia y que son las contradicciones latentes, y crecientemente manifiestas, en esa síntesis las que pueden explicar una parte sustancial de los problemas y perspectivas de la gobernanza europea hoy. Por consiguiente, es pertinente examinar más de cerca esos proyectos y cómo han evolucionado en su antagonismo.

⁵ Vid. MARIA GREEN COWLES, «Setting the agenda for a New Europe: the ERT and EC 1992», *Journal of Common Market Studies*, 33 (4), 1995, pp. 501-26; NICOLA FIELDER, «The origins of the Single Market», en VOLKER BORNSCHIER (ed.), *State-building in Europe: the revitalization of Western European integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 75-92; BASTIAAN VAN APELDOORN, «Transnational class agency and European governance: the case of the European Round Table of Industrialists», *New Political Economy*, 5 (2), 2000, pp. 157-81; VAN APELDOORN, *Transnational Capitalism ...*, op. cit., pp. 127-30; OTTO HOLMAN, «Transnational class agency and the New Europe», *International Journal of Political Economy*, 22 (1), 1992, pp. 2-22.

2.1. *Proyectos rivales para el relanzamiento de la integración europea*

Los tres proyectos eran favorables a un relanzamiento de Europa mediante la finalización del mercado interior, pero discrepaban fundamentalmente en la cuestión de *qué tipo* de mercado europeo iba a ser. En la concepción neo-mercantilista el proyecto de integración europea era, antes que nada, concebido como la creación de un gran mercado doméstico para la industria europea en el cual los (aspirantes a) *European champions* serían capaces de confrontar con éxito a la competencia no-europea. Aquella parte del empresariado europeo que percibía a las fuerzas de la globalización más como una amenaza —para sus cuotas de mercado y su posición competitiva— que como una oportunidad —para forzar una transformación estructural del sistema socio-económico europeo— favoreció, por ende, una concepción del mercado interior en términos de creación de las economías de escala necesarias y reducción de la percibida brecha tecnológica *vis-à-vis* los EE.UU. y Japón. De hecho, el proyecto neo-mercantilista constituyó una estrategia de regionalización defensiva orientada hacia la creación de una economía regional fuerte, no sólo completando el mercado único sino también a través de una política industrial activa protegida, en caso de ser necesario, por barreras tarifarias europeas.⁶

Por su parte, el proyecto neo-liberal enfatizaba los aspectos de libre mercado del mercado único, un mercado libre que debía ser también libre para firmas no-europeas y, por lo tanto, abierto a, y totalmente integrado en, la emergente economía global. Por ende, en la concepción neo-liberal de la integración europea el proceso debería estar limitado a la integración *negativa*, con un resultado de más mercado y menos Estado en todos los niveles de gobernanza. Así, los beneficios del proyecto de mercado interior eran vistos como derivados, principalmente, del mercado más libre que crearía —enfatiizando sus efectos desregulatorios y las ganancias de eficiencia esperadas. En breve, la «meta [era] convertir a Europa, para el año 2000, en un modelo de lo que pueden lograr el libre comercio y los mercados abiertos». ⁷ A diferencia de los neo-liberales, el proyecto socialdemócrata, apoyado en general por el usualmente débil movimiento obrero europeo, buscó re-insertar el nuevo mercado europeo en un marco supranacional de regulación social y, de este modo, proteger y consolidar el denominado «modelo social europeo» en un discurso promovido, especialmente, por el entonces Presidente de la Comisión Jacques Delors.⁸

⁶ Para una presentación de esta estrategia, *vid.* también JOAN PEARCE and JOHN SUTTON, *Protection and Industrial Policy in Europe*, Routledge and Kegan Paul, London, 1986.

⁷ En palabras de la ex primera ministra británica Margaret Thatcher, citada por ALEX KRAUSE, *Inside the New Europe*, Harper Collins, New York, 1991.

⁸ *Vid.*, por ej., GEORGE ROSS, *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge, 1995.

Delors había aceptado la creación de un mercado doméstico competitivo (y, por tanto, la liberalización de mercado que le acompañaba) como un *sine qua non* económico y político para un relanzamiento exitoso del proceso de integración europea. Pero, al mismo tiempo, advirtió a los neo-liberales que «la Comunidad no es ni será una zona de libre comercio. Depende de nosotros hacer un *espacio europeo organizado*».⁹ Las dos primeras estrategias, esto es la neo-mercantilista y la neo-liberal, han sido finalmente más dominantes y pueden ser interpretadas como estrategias contendientes entre grupos rivales o «fracciones» dentro de las filas de la clase capitalista transnacional europea. Durante los años ochenta e inicios de los noventa, la principal línea divisoria en esta elite capitalista situaba de un lado a una fracción «globalista», conformada por las firmas europeas más globalizadas (incluidas las instituciones financieras globales), y del otro una fracción «europeísta» integrada por grandes empresas industriales que atienden primordialmente al mercado europeo y compiten con las importaciones, con frecuencia más baratas, de fuera de Europa (en particular, de Asia oriental). La perspectiva de la primera ha tendido hacia el neo-liberalismo mientras que la segunda vino a promover el proyecto neo-mercantilista.

Aunque aspiraban a llegar a ser más globales, en los ochenta la mayoría de las grandes firmas industriales europeas eran todavía corporaciones transnacionales (CTs) más *regionales*, y estas firmas eran las que dominaban la emergente elite capitalista transnacional europea que se expresaba a través de un foro como la ERT, anteriormente mencionada, fundada en 1983. Dominada por el ala neo-mercantilista del gran empresariado europeo, la ERT promovía un regionalismo defensivo cuyo corazón fue la promoción de un gran mercado doméstico europeo (protegido si fuera necesario). Ese mercado doméstico se convirtió en un gran éxito ya que Europa 1992 fue lanzado e implementado exitosamente, un éxito del cual la ERT podría atribuirse gran parte del mérito.¹⁰ Pero el mercado único creado en base al Libro Blanco de 1985 de la Comisión y de la subsiguiente Conferencia Intergubernamental de Milán no resultó ser, en varios sentidos, el tipo de mercado doméstico que muchos de los primeros miembros (de la fracción europeísta) de la *Round Table* habían previsto, esto es, un mercado doméstico relativamente protegido en el cual los *Euro-champions* podrían prosperar para enfrentar la competencia global. De hecho, el modo en que el programa del mercado interior fue implementado —tratando a las subsidiarias de propiedad no-europea igual

⁹ En palabras de DELORS, citado en Krause, *Inside the New Europe*, op. cit.

¹⁰ Como señalaría posteriormente el Comisario para la Competencia en la primera Comisión Delors, y luego miembro de la ERT, PETER SUTHERLAND «se puede sostener que la completa finalización del proyecto del mercado único no fue iniciada por los gobiernos sino por la *Round Table*», Entrevista telefónica del autor, Florence, 27 January, 1998.

que a las firmas europeas — sólo condujo a una mayor apertura de las economías nacionales de Europa a la economía global.¹¹ Por ende, la regionalización de la economía europea, en el sentido de una mayor integración de sus sistemas económicos nacionales, fue paralela a una mayor globalización de la región europea. La liberalización externa del nuevo mercado europeo fue completado, posteriormente, con la firma de la Ronda Uruguay del GATT en 1993 que selló efectivamente el destino del proyecto neo-mercantilista. En la lucha transnacional sobre el relanzamiento de Europa, las fuerzas sociales neo-liberales, fortalecidas por la profundización de un proceso de globalización en marcha, tomaron de este modo ventaja respecto a quienes habían favorecido una interpretación neo-mercantilista del programa del mercado interior. Esa lucha también había tenido lugar en las filas de la clase capitalista transnacional europea, en la cual la fracción europeísta fue lentamente perdiendo su posición dominante y, además, abandonó gradualmente su anterior perspectiva neo-mercantilista. Ese equilibrio cambiante debe ser comprendido en el contexto de aceleración de la globalización de la industria europea en este período y el simultáneo dominio creciente de la ideología neo-liberal en la economía política europea.¹²

Asimismo, la reorientación neo-liberal de la elite empresarial transnacional europea ocurrió en un contexto en que el antiguo orden mundial experimentó una convulsión política fundamental con el colapso del bloque comunista. Celebrado ampliamente como un triunfo del capitalismo liberal, este hecho creó un nuevo conjunto de desafíos así como de oportunidades (de mercado) para el capital de Europa occidental, y permitió la re-integración de Europa central y oriental en una economía mundial capitalista en globalización. Fue también en el contexto de esta transformación global y europea que tuvo lugar la negociación intergubernamental que condujo al tratado de Maastricht —que creó la Unión Europea. Sin embargo, el foco de las negociaciones del tratado estuvo claramente limitado a la cuestión de la profundización, ignorando o al menos posponiendo la cuestión de cómo prepararse para una posible ampliación hacia el Este. De hecho, el núcleo del Tratado estuvo formado por las disposiciones para una Unión Económica y Monetaria (UEM), un proyecto de diseño claramente neo-liberal.¹³ No obstante, junto con las fuerzas sociales neo-liberales, las fuerzas socialdemócratas transna-

¹¹ Vid. también BRIAN T. HANSON, «What happened to Fortress Europe?: external trade policy liberalisation in the European Union», *International Organization*, 52 (1), 1998, pp. 55-85.

¹² Para una presentación empírica de este cambio y sus causas subyacentes, vid. VAN APELDOORN, *Transnational Capitalism*, op. cit., pp. 130-42.

¹³ Vid. LLOY WYLIE, «EMU: a neoliberal construction», en AMY VERDUN (ed.), *The Euro: European Integration Theory and Economic and Monetary Union*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2002, pp. 69-89.

cionales que, bajo el liderazgo de Delors, ganaron temporalmente *momentum* hacia fines de los ochenta, también jugaron un rol en el proceso de Maastricht. Además del denominado capítulo social, la UEM se convirtió de hecho en una pieza central, igualmente importante, del proyecto socialdemócrata, siendo vista como cumpliendo la doble función de recuperar cierto control democrático sobre los mercados financieros globales y preparar el terreno a una unión política (federal) que podría, de este modo, hacer avanzar la causa de «organizar el espacio europeo». Sin embargo, en gran parte, la interpretación social democrática de Maastricht no ha conseguido materializarse. El capítulo social no va mucho más allá de una mera política simbólica debido, en gran medida, a los esfuerzos de lobby del gran empresariado. De hecho, Maastricht marcó la derrota del proyecto *delorista* que a fines de los ochenta había venido a desafiar al neo-liberalismo.¹⁴

No siendo un triunfo para un neo-liberalismo puro, ni para la visión socialdemócrata, ni tampoco para la estrategia neo-mercantilista, Maastricht de hecho contenía elementos de los tres proyectos rivales si bien con un sesgo a favor del proyecto neo-liberal dada la ortodoxia neo-liberal subyacente en la UEM. No obstante, al mismo tiempo los capítulos de «redes [de infraestructura] transeuropeas» y «desarrollo en investigación y tecnología» proveían una base para cierta forma de política industrial europea, claramente más en sintonía con el modelo alemán de «capitalismo renano» que con el modelo anglosajón neo-liberal. Esas políticas no llegaban a ser una estrategia neo-mercantilista pero atendían a los intereses de aquella parte de la industria europea que —por su dependencia de una fuerte base doméstica europea— había propagado en el pasado una concepción más mercantilista del proyecto europeo. Por último el Tratado, a pesar de un «capítulo social» bastante débil, consiguió incorporar a la socialdemocracia europea y el movimiento sindical en la «nueva Europa».

2.2. *El ascenso del neo-liberalismo de compromiso*

Con una mirada retrospectiva, el compromiso de Maastricht reflejó la gradual emergencia de lo que he identificado como una síntesis «neoliberal de compromiso», en la cual el proyecto neoliberal se detiene justo antes de desarraigar completamente la economía de mercado europea de sus instituciones sociales y políticas de posguerra.¹⁵ Por un lado, la primacía corresponde a la libertad del capital y de los mercados, lo que implica que el «modelo

¹⁴ Vid. PATRICK ZILTENER, «EC social policy: the defeat of the Delorist project», en VOLKER BORNCHIER (ed.), *State-building in Europe*, op. cit., pp. 152-184.

¹⁵ En torno al concepto de «neoliberalismo de compromiso» [*embedded neoliberalism*], vid. especialmente VAN APELDOORN, *Transnational Capitalism*, op. cit., chapter 5.

europeo» de posguerra necesita ser fundamentalmente reestructurado. Por el otro, se reconoce que ese proceso de reestructuración no puede ocurrir de la noche a la mañana, que deberá ser un proceso gradual en el cual se mantenga un alto grado de consenso social. Finalmente, y de manera crucial, una estrategia puramente neo-liberal también dañaría las perspectivas de acumulación de largo plazo del capital industrial, que aún necesita que el Estado eduque a la fuerza de trabajo, provea la infraestructura, siga políticas macro-económicas que favorezcan el crecimiento y la inversión, mantenga la estabilidad social y política, etc. El neoliberalismo de compromiso, como tal, es el punto de vista estratégico e ideológico dominante de la elite capitalista transnacional europea, en tanto se ha desplazado del neo-mercantilismo hacia el neo-liberalismo pero sin adoptar una perspectiva de *laissez-faire* pura. Al mismo tiempo, el neoliberalismo de compromiso es el resultado de la lucha transnacional entre los tres proyectos de las elites rivales, incluido el de la socialdemocracia transnacional junto con el neo-liberalismo y el neo-mercantilismo.

En la construcción de un orden neoliberal de compromiso europeo podemos observar, una vez más, la agencia política e ideológica de la elite empresarial transnacional europea —nuevamente a través, en particular, de la plataforma de la ERT— dando forma al discurso europeo de formulación de política pública. A partir del Libro Blanco de «Crecimiento, Competitividad y Empleo»¹⁶ de Delors, ese discurso transnacional de política se ha venido a centrar en la palabra «competitividad».¹⁷ Pero qué significa realmente la competitividad, y cómo tiene que ser lograda, es una pregunta abierta decidida en la lucha política. Aquí se puede observar que la competitividad está siendo crecientemente definida en términos neo-liberales. En la articulación del nuevo discurso neo-liberal de la competitividad, el concepto de *benchmarking* —que el gran empresariado y, otra vez, la ERT han sido los primeros en promover *vis-à-vis* la Comisión— también juega un rol decisivo.¹⁸ Invocando ese concepto, los industrialistas de la Round Table no dejan duda, por ejemplo, del modo en que debe medirse la competitividad: el país o (macro)región que es más competitivo es el país o región más exitoso

¹⁶ European Commission, *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenge and Ways Forward into the 21st Century. White Paper*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1994.

¹⁷ Para un análisis más elaborado del nuevo discurso de la competitividad, *vid.* también BASTIAAN VAN APELDOORN, «European unemployment and transnational capitalist class strategy: the rise of neo-liberal competitiveness discourse», en HENK OVERBEEK (ed.), *The political economy of European unemployment: European integration and the transnationalization of the (un)employment question*, Routledge, London and New York, 2003, pp. 113-34.

¹⁸ Para un uso temprano del concepto, *vid.* ERT, *European Competitiveness: the way to growth and jobs*, European Roundtable of Industrialists, Brussels, 1994.

en la atracción de capital móvil. «Hoy los gobiernos deben reconocer que cada sistema económico y social en el mundo está compitiendo con todos los demás para atraer a los inversores que se mueven libremente [*footloose businesses*]».¹⁹

Estas implicaciones también pueden leerse en numerosos documentos de la Comisión de la última mitad de los noventa. Por ejemplo, en un informe de la Comisión sobre *benchmarking* que siguió al informe de la *Roundtable* alegando por aquél como un instrumento clave de política, se consideró a la desregulación del mercado de trabajo como un «factor vital para la competitividad de la industria europea», pidiendo un «replanteo radical de todos los sistemas relevantes del mercado laboral —protección del empleo, tiempo de trabajo, protección social, y salud y seguridad— para adaptarlos a un mundo del trabajo que será organizado de manera diferente».²⁰ Invocando la inevitabilidad de la globalización y «de ahí» la necesidad de adaptación, la Comisión define el *benchmarking* como una herramienta para mejorar la competitividad, y a continuación como «una herramienta para promover la convergencia hacia la mejor práctica».²¹ Eso implica la «comparación [global] de comportamiento societal [sic], práctica comercial, estructura de mercado e instituciones públicas».²² En otras palabras, en un movimiento discursivo que, con Watson y Hay, denominaremos «representando lo contingente como necesario»²³ la Comisión ha venido, por ende, a legitimar crecientemente su proyecto de reestructuración socio-económica en términos de la promoción de la competitividad definida en términos neo-liberales.

En definitiva, el neo-liberalismo de compromiso define el *propósito social* de la integración europea primordialmente en término de los intereses asociados al capital transnacional, movilizándolo los conceptos de competitividad y *benchmarking* para promover una reestructuración neo-liberal de la economía política europea. No obstante, ideológicamente, y en una medida limitada materialmente también, se toman en cuenta los intereses de otros grupos. De hecho, se apela a esos intereses e identidades a través del nuevo discurso de la competitividad. Es por medio de ese discurso que las fuerzas sociales previamente contendientes han sido incorporadas a lo que, en térmi-

¹⁹ ERT, *Benchmarking for Policy-Making*, European Roundtable of Industrialists, Brussels, 1996, p. 15.

²⁰ European Commission, *Benchmarking the Competitiveness of European Industry*, COM (96) 436 final, Brussels, 9 october 1996, p. 11.

²¹ *Ibid.*, p. 16.

²² European Commission, *Benchmarking: Implementation of an Instrument Available to Economic Actors and Public Authorities*, COM (97) 153/2 final, Brussels, 16 april 1997.

²³ MATTHEW WATSON and COLIN HAY, «The discourse of globalisation and the logic of no alternative: rendering the contingent necessary in the political economy of New Labour», *Policy & Politics*, 31 (3), july 2003, pp. 289-305.

nos gramscianos, se puede llamar un proyecto hegemónico.²⁴ El concepto de competitividad se ha convertido en un eje en la formulación de ese proyecto hegemónico porque, precisamente, la competitividad es una meta en torno a la cual se han unido todas las principales fuerzas sociales y políticas dentro de la elite europea, sean socialdemócratas, neo-liberales o neo-mercantilistas. La redefinición del sentido de la competitividad, y de lo que debería implicar en términos de política, alejada de las formulaciones socialdemócrata y neo-mercantilista, y orientada hacia la perspectiva neo-liberal pero al mismo tiempo preservando algunos elementos de las anteriores en una posición subordinada, significa el ascenso a la hegemonía de un neo-liberalismo de estilo europeo continental. Sostengo que, donde el ascenso hegemónico de ese proyecto en la gobernanza europea puede leerse con mayor claridad es en la agenda socio-económica adoptada por la UE en la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000. Por tanto, examinaremos con más detalle esa agenda y el modo en que encaja en el que ha sido llamado «nuevo modo de gobernanza» de la Unión Europea. Afirmo que tanto el *contenido* de la estrategia de Lisboa como la *forma* de gobernanza que adopta pueden ser interpretados como una implementación del proyecto de neo-liberalismo de compromiso.

2.3. *La estrategia de Lisboa y el nuevo modo de gobernanza europea: el neo-liberalismo de compromiso en la práctica*

La estrategia de Lisboa ha fijado para la UE como una «nueva meta estratégica [...] convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de lograr un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social».²⁵ Aunque todo el proceso de «reforma» de Lisboa ha sido, recientemente, objeto de numerosas críticas debido a la falta de progresos, no se debería subestimar su significado como representación del discurso de política de la elite, ofreciendo un programa integrado capaz de reunir el consentimiento de amplios sectores de la sociedad civil transnacional europea, y contribuyendo, de esa manera, a hacer avanzar el proyecto neo-liberal de gobernanza socio-económica europea. De hecho desde un comienzo Lisboa obtuvo un amplio apoyo, tanto entre los sindicatos europeos como desde las filas de la clase capitalista transnacional europea. En particular, la Confederación Europea de Sindicatos (CES [ETUC por sus siglas en inglés]) respaldó la estrategia de Lisboa debido a su «enfoque equilibrado e integrado entre

²⁴ El término proyecto hegemónico está tomado de Bob Jessop, «Accumulation strategies, state forms, and hegemonic projects», *Kapitalistate*, 10 (11), 1983, pp. 89-111.

²⁵ *Presidency Conclusions Lisbon European Council*, 23 and 24 march 2000, <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm> (accessed: 19 September 2001).

[sic] políticas económicas, sociales y medioambientales». ²⁶ La «agenda de reformas» de Lisboa ha sido también muy bien recibida por la ERT que, de hecho, ve muchas de sus ideas reflejadas en aquella. Posteriormente — y a la luz de la evidente falta de progresos— la ERT ha dedicado muchas energías a requerir la implementación de Lisboa, priorizando (entre otras) las áreas de innovación, de creación de un mercado de capitales europeo integrado, completa liberalización de los servicios y empresas de servicio público, deregulación, reforma de las pensiones y reforma del mercado de trabajo. ²⁷

Fracasar en la implementación de esa agenda, advierte la *Round Table*, ocasionará una caída en los niveles de inversión y empleo en una Europa afectada por «altos costos laborales, excesivas regulaciones y lagunas en la finalización del mercado único». ²⁸ A pesar de las recientes críticas, tanto la Comisión como amplias secciones de la sociedad civil transnacional permanecen, de ese modo, comprometidos con el proceso de Lisboa. En ese sentido, el hecho que —apoyada en un informe del Grupo de Alto Nivel presidido por el antiguo primer ministro holandés Wim Kok— la Comisión Barroso haya declarado, desde su instalación en 2004, a la reactivación de esa agenda como su prioridad número uno (y con el respaldo del Consejo) puede verse como un testimonio de la continuada importancia estratégica de la agenda de Lisboa. ²⁹ Aunque los críticos de Lisboa han sostenido que está condenada al fracaso debido a su carácter altamente intergubernamental —son los propios Estados miembros quienes tienen que realizar la mayor parte de las «reformas»— y ausencia de mecanismos

²⁶ ETUC, «Revitalise the Lisbon Strategy» by keeping the balance between the economic, social and environmental pillar and by reforming the reform of the macro-economic policy framework», *Resolution adopted by the ETUC Executive Committee in their meeting held in Brussels on 15-16 March 2005*, online en http://www.etuc.org/a/1006?var_recherche=Lisbon+strategy+ (accessed: 30 January 2006). Para una anterior manifestación aprobatoria del proceso de Lisboa por parte del movimiento sindical europeo, vid. ETUC, *Memorandum on the Lisbon European Council*, march 2000, online en <http://www.lex.unict.it/dml-online/archivio/numero4/online/ces.htm> (accessed: 30 January 2006).

²⁷ Vid. ERT, *Will European Governments in Barcelona keep their Lisbon promises?*, European Roundtable of Industrialists, Brussels, 2002.

²⁸ Como señaló la ERT en una carta al primer ministro de Irlanda, por entonces Presidente de la UE, carta fechada el 17 February 2004, publicada online en <http://www.ert.be> (accessed: 28 June 2004).

²⁹ Vid. High Level Group chaired by Wim Kok, *Facing the Challenge: the Lisbon strategy for growth and employment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004; José Manuel Barroso, *Speaking points by President-Designate Barroso — Lisbon strategy*, speech to the European Council, 4 november 2004, publicado online en http://www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/president/speeches/speech_20041104_en.pdf (accessed 8 february 2006); y ANDREW BOUNDS, «State of the Union: on the 100th day in the job, European Commission president Jose Manuel Barroso lays out his vision for the future», *Financial Times*, 12 march 2005, p. 8.

supranacionales de aplicación³⁰, afirmarí­a que la significaci3n de Lisboa debe ser vista, antes que nada, al nivel de las ideas, como un esfuerzo discursivo para fortalecer la cohesi3n de un bloque de fuerzas sociales diversas que respalda el proyecto de neo-liberalismo de compromiso.³¹

Desde esa perspectiva, el n3cleo de la estrategia de Lisboa est3 formado por la antes citada articulaci3n de las metas de competitividad y cohesi3n social. Es esa articulaci3n la que, en la interpretaci3n que aqu3 avanzamos, refleja una estrategia neo-liberal de compromiso que vincula las preocupaciones de, en este caso, la antigua visi3n socialdem3crata al paradigma de pol3tica neo-liberal dominante, incorporando de ese modo esas preocupaciones en un proyecto hegem3nico. Ese discurso de pol3tica, en que se ha insertado la estrategia de Lisboa, apela claramente a una noci3n de diferenciaci3n europea *vis-à-vis* Asia y en especial EE.UU., rechazando el capitalismo «desregulado» de este 3ltimo e ideol3gicamente aferrado a cierta noci3n de un modelo social europeo que queremos y deber3mos defender. Una cita del informe del Grupo de Alto Nivel mencionado anteriormente ilustra bien ese punto:

La estrategia de Lisboa no es un intento para convertirse en una imitaci3n de los Estados Unidos —est3 lejos de eso. Lisboa busca lograr la visi3n europea de lo que quiere ser y que quiere conservar a la luz de la creciente competencia global, una poblaci3n envejecida y la ampliaci3n. Tiene una amplia ambi3n de solidaridad con los necesitados, ahora y en el futuro. Para realizar esa ambi3n, Europa necesita m3s crecimiento y m3s personas trabajando.³²

Sin embargo, esa estrategia implica, como se3al3 Flynn —el por entonces Comisario de Asuntos Sociales—, que para preservar el «modelo social europeo» 3ste necesita ser adaptado³³, a trav3s de una serie de reformas estructurales orientadas a *inter alia* «completar el mercado 3nico y abrir sectores resguardados y protegidos hasta ahora [...] para mejorar el clima para la empresa y los negocios [y] asegurar m3s flexibilidad y adaptabilidad en el mercado de trabajo».³⁴ Espec3ficamente, se supone que combinar competitividad y cohesi3n social requiere un cambio de la

³⁰ Vid. por ej. WOLFGANG MUNCHAU, «Barroso's misguided priorities», *Financial Times*, p. 17.

³¹ Por cierto, 3sa es tambi3n el modo en que la propia Comisi3n visualiza la importancia de Lisboa, como lo testimonia su 3nfasis en la necesidad de ser «propietarios» —los Estados miembros, los «social partners», etc.— de las reformas de Lisboa, vid. por ej. Barroso, *Speaking points*, *op. cit.*; y PETER MANDELSON, «Europe's legitimacy rests on economic reform», *Financial Times* (Comment), p. 17.

³² High Level Group, *Facing the Challenges*, *op. cit.*, p. 12.

³³ Flynn citado en *Agence Europe*, n.º6478, 11 may 1995.

³⁴ High Level Group, *Facing the Challenges*, *op. cit.*, p. 8.

«vieja» idea de regulación supranacional *market-correcting* (promovida por el proyecto socialdemócrata delorista) hacia una estrategia *market-enabling*.³⁵ Si bien también se ha dado una interpretación más optimista de esta agenda, como representando una «tercera vía europea»³⁶ que es genuinamente distinta del neo-liberalismo, sostengo aquí que de hecho encaja muy bien dentro del marco del neo-liberalismo de compromiso que, aunque es diferente del neo-liberalismo anglosajón, tiene como su objetivo fundamental la reestructuración sustancial de la economía política europea de un modo que prioriza el «principio del liberalismo económico» sobre el «principio de la protección social».³⁷ De hecho, la agenda de Lisboa tiende a definir «lo social» principalmente en términos de adaptabilidad de la fuerza de trabajo a las exigencias de competitividad en una economía mundial globalizada. Aunque se adhiere a la idea de que la flexibilidad del mercado laboral puede, y debería, ser combinada con la seguridad social, *de facto* esta última se hace depender de la primera. Descubriendo una ideología propia de lo que Bob Jessop ha denominado «Schumpeterian Workfare State»³⁸, la noción central es que el trabajo es la mejor forma de prevenir la exclusión social y mantener la cohesión social, y que una estrategia re-mercantilizadora es la mejor forma de hacer que la gente vuelva al trabajo (*vid.* también más abajo). Como lo explica Zängle «reconcebir “social” como coherencia social es un modo de reconciliar esos requerimientos [flexibilidad y seguridad] a primera vista contradictorios. Convertir la seguridad social en una cuestión de flexibilidad individual para anticipar riesgos sociales es un segundo modo de reunir fuerzas aparentemente contradictorias».³⁹

En este contexto es además fundamental que la implementación de la agenda de Lisboa ha implicado el ascenso de un muy discutido «nuevo modo de gobernanza europeo» —el denominado «Método Abierto de Coordinación» (MAC)— en el cual el instrumento de *benchmarking* antes analizado

³⁵ *Vid.* también MAURICIO FERRARA, ANTON HEMERIJCK and MARTIN RHODES, *The future of Social Europe: recasting work and welfare in the New Economy*, Report to the Portuguese Presidency of the European Union, 2000, *online* en <http://www.iue.it/SPS/Staff/Rhodes/Welcome.html> (accessed: 17 september 2001).

³⁶ MARTIN RHODES, «Globalization, welfare states and employment: is there a European «third way»?», en N. BERMEO (ed.), *Unemployment in the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, pp. 87-120.

³⁷ En torno a estos diferentes principios, KARL POLANYI, *The Great Transformation: the political and economic origins of our time*, Beacon, Boston [1944] 1957, p. 132.

³⁸ BOB JESSOP, «Toward a Schumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on postfordist political economy», *Studies in Political Economy*, 40; spring 1993, pp. 7-39.

³⁹ MICHAEL ZÄNGLE, «The European Union benchmarking experience: from euphoria to fatigue?», *European Integration online Papers* (EioP), 8 (5), 2004, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-005a.htm>, p. 12.

juega un rol principal.⁴⁰ Básicamente, el MAC sustituye la regulación comunitaria «dura» y de arriba hacia abajo por una «coordinación de política blanda» a través de un proceso de revisión entre pares liderado por la Comisión, en el cual las actuaciones de los Estados miembros son medidas en función de ciertos «puntos de referencia» [*benchmarks*]. En el caso de la estrategia de Lisboa, esos puntos de referencia son presuntamente derivados de la meta general de convertirse en la economía más competitiva para 2010, e incluye indicadores como PIB per cápita, productividad del trabajo, (des)empleo, gasto en I+D, e integración del mercado financiero. No obstante es llamativo que es con respecto a las áreas de política social, ligadas con la meta de «cohesión social» —en particular, empleo— que la UE en efecto se mantiene limitada a la coordinación política a través del *benchmarking*, mientras en el caso de varias políticas estimadas como críticas para lograr «competitividad» aún se emplea, también, el «anticuado» y «duro» proceso de legislación supranacional, especialmente en el área de integración del mercado financiero.⁴¹

Por tanto, es en el área de política social europea donde el nuevo modo de gobernanza ejemplificado por el MAC se ha convertido verdaderamente en dominante, significando un nuevo tipo de política social europea que reemplaza el enfoque supranacional —«método comunitario»— del proyecto socialdemócrata de Delors. En el corazón de esa nueva política social europea se encuentra la llamada Estrategia Europea de Empleo (EEE).⁴² La EES, lanzada en la Cumbre de Essen de 1994, e institucionalizada más adelante en el denominado «proceso de Luxemburgo» de «planes nacionales de acción» aprobados y monitoreados por la UE, vino luego a servir como modelo para la estrategia de Lisboa. De hecho, es el caso paradigmático y más desarrollado

⁴⁰ Vid. por ej., SUSANA BORRÁS and KERSTIN JACOBSSON, «The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU», *Journal of European Public Policy*, 11 (2), 2004, pp. 185-208; BURKARD EBERLEIN and DIETER KERWER, «New governance in the European Union: a theoretical perspective», *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 2004, pp. 121-42; Zängle, «The European benchmarking experience ...», *op. cit.*

⁴¹ De este modo, en 2004 se adoptaron unas 70 directivas en el marco del proceso de Lisboa, principalmente en el área del mercado interior. Aunque la transposición de esas directivas se ha demorado, se han hecho muchos progresos en el área de integración del mercado financiero bajo el título de «*Financial Service Action Plan*», vid. European Commission, *Delivering Lisbon: Reforms for the Enlarged Union*, Report from the Commission to the Spring European Council, COM (2004) 29 final/2, Brussels, 20 february 2004.

⁴² DAVID M. TRUBEK and JAMES S. MOSHER, «Alternative approaches to governance in the EU: EU social policy and the European Employment Strategy», *Journal of Common Market Studies*, 41 (1), march 2003, pp. 63-88. Vid. también STEFAN TIDOW, «The emergence of a European employment policy as a transnational political arena», en HENK OVERBEEK (ed.), *The political economy of European employment: European integration and the transnationalization of the (un)employment question*, Routledge, London and New York, 2003, pp. 77-98; y VAN APELDOORN, «European unemployment and transnational capitalist class ...», *op. cit.*

del MAC.⁴³ Es también, sostengo, un caso paradigmático de neo-liberalismo de compromiso puesto en práctica. Por consiguiente, lo que llega a ser una *europización* de la política de empleo no representa una nueva forma de integración *positiva* más allá de la integración *negativa* del mercado ya que, de hecho, no se persigue ninguna política común de empleo sino que las políticas nacionales se coordinen dentro de un marco general europeo. Ese marco es, primera y principalmente, normativo, formulando un nuevo *paradigma de política* para la política de empleo, estableciendo *benchmarks* para las políticas nacionales mediante la formulación de «guías» y «recomendaciones». Operando dentro de las restricciones impuestas por el mercado único, así como por la UEM y las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, la EEE es en esencia una estrategia «ofertista» [*supply-side*] en la cual la flexibilidad del mercado de trabajo es el principal instrumento de política.⁴⁴ Basada en los «cuatro pilares» de «empleabilidad», «emprendedurismo», «adaptabilidad» e «igualdad de oportunidades», la EEE refleja el cambio del paradigma keynesiano de políticas macro-económicas de pleno empleo —*market-correcting* y *market-steering*—, complementadas en ocasiones por intervencionismo micro-económico, por un nuevo paradigma *transnacional* de política, de políticas de empleo *market-making*. Por tanto, «empleabilidad» aquí debe ser leída en términos de «mercadeable» (y de ahí, la re-mercantilización) del trabajo⁴⁵, siendo la «reforma del mercado de trabajo» vista por consiguiente como clave para reducir el desempleo.⁴⁶

De ese modo, a pesar de ser promovida como contribuyendo al lado de «cohesión social» del pacto de Lisboa, la EEE no representa un movimiento tardío hacia la «Europa social» que Delors quería construir, más bien en su forma actual representa la consolidación del proyecto neo-liberal de compromiso en tanto que éste completa la incorporación de la socialdemocracia. Por tanto, la *nueva gobernanza en la UE*⁴⁷ representa aquí, claramente, un giro neo-liberal en el contenido que, en parte, ha sido facilitado por un giro en la

⁴³ TRUBEK AND MOSHER, «Alternative approaches to governance in the EU», *op. cit.*; *vid.* también Fritz W. Scharpf, *The European Social Model: coping with the challenges of diversity*, MpIFG Working Paper 02/8, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, 2002.

⁴⁴ Como es sostenido también por Wolfgang Streeck, *The internationalization of industrial relations in Europe: prospects and problems*, MpIFG Working Paper 98/2, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, 1998; *vid.* asimismo, Trubek and Mosher, «Alternative approaches to governance in the EU», *op. cit.*

⁴⁵ Wolfgang Streeck, *Competitive solidarity: rethinking the «European Social Model»*, MpIFG Working Paper 99/8, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, 1999.

⁴⁶ *Vid.* por ej., European Commission, *Joint Employment Report 2000*, publicado *online* en http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/report_2000/jer2000_en.pdf, p. 4.

⁴⁷ EBERLEIN AND KERWER, «The New Governance in the European Union», *op. cit.*

forma. La pregunta que permanece es cuán viable es, a más largo plazo, ese proyecto, en particular en términos de con qué alcance es capaz de generar y sostener el nivel necesario de legitimidad popular. Más abajo sostengo que, dadas las contradicciones inherentes en el neo-liberalismo de compromiso y, especialmente, en el contexto de la ampliación y la actual crisis económica y política post-referendum en que se encuentra la UE, esa viabilidad es bastante incierta.

3. El futuro del «neo-liberalismo de compromiso»: contradicciones en, y desafíos a, el proyecto hegemónico de integración europea

Sostengo que el resultado de neo-liberalismo de compromiso, antes que un neo-liberalismo puro u ortodoxo, era necesario ya que ese último nunca habría generado el suficiente consentimiento de parte de los grupos sociales subordinados. Fue en el contexto europeo, particularmente, donde la ofensiva neo-liberal tuvo que vencer la resistencia de las tradiciones institucionalizadas de relaciones corporatistas de clase, la protección social e industrial ofrecida por un Estado con frecuencia intervencionista, y otros elementos de arraigo o «compromiso social». Así, el componente de arraigo o compromiso del neo-liberalismo de compromiso aborda las preocupaciones tanto de los antiguos euro-proteccionistas como las del movimiento obrero europeo y las fuerzas políticas social-demócratas, pero esa incorporación se hace de tal manera que esas preocupaciones son, a fin de cuentas, subordinadas al objetivo primordial de «competitividad» definida en los términos neo-liberales de liberalización de mercado y disciplina de mercado. De hecho, esta última se ha convertido en la meta fundamental de la gobernanza socio-económica europea. En primer lugar, eso se manifiesta en el carácter neo-liberal del mercado único, que continúa siendo el núcleo del régimen europeo de gobernanza socio-económica. El activismo de la Comisión, así como del Tribunal Europeo de Justicia en esa área, ha conducido a una expansión de cada vez mayores repercusiones de la competencia mercantil en un número creciente de sectores —desde telecomunicaciones a transporte y al mercado energético— hasta ahora resguardados de la disciplina del mercado.⁴⁸ Asimismo, tiene lugar a través del fracaso de la dimensión social así como de la nueva estrategia de empleo europea que se focaliza en estrategias de flexibilización *market-making*, profundizando la mercantilización de las relaciones sociales. También se manifiesta en la apertura del regionalismo europeo, en tanto el compromiso inequívoco con el libre comercio y la libertad de inversión

⁴⁸ Vid. FRITZ W. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

extranjera (a pesar de estallidos de conflicto comercial ocasionales en áreas limitadas como la agricultura) ha permitido la completa integración de la región europea en la economía mundial en globalización. Finalmente es evidente en el carácter neo-liberal de la UEM, con la disciplina fiscal del Pacto de Estabilidad y la disciplina monetaria ejercida por el monetarista Banco Central Europeo (BCE).

¿Hasta qué punto, por tanto, se puede sostener en un plazo más largo ese proyecto neo-liberal de compromiso de integración europea? Un primer punto es que el proyecto de neo-liberalismo de compromiso descansa, sobre todo, en el consenso activo de *elites* transnacionales, y que ese consentimiento tiende a ser mucho más pasivo entre las poblaciones de Europa en general. Posiblemente, si bien con considerables variaciones nacionales, ese consenso pasivo se ha venido debilitando en años recientes hasta el punto de revelar una crisis de legitimidad del propio proyecto europeo. Investigaciones recientes han mostrado que el euro-escepticismo ha estado en ascenso entre los electorados europeos y en el discurso de los partidos políticos (tanto populistas como *mainstream*).⁴⁹ Sugiero que el desarrollo de esta crisis de legitimidad de la UE puede estar relacionada, en particular, con dos recientes desarrollos centrales en el proceso de integración. Por un lado, la ampliación hacia el Este y, por el otro, el proyecto de unión monetaria combinado con la liberalización en marcha de la economía europea. El respaldo popular para esos proyectos ha sido absolutamente bajo en los últimos años. De ahí que, en abril de 2001, el apoyo para la moneda única en la UE a 15 se mantenía en el 55 por ciento y el apoyo a la ampliación entre los entonces Estados miembros se encontraba meramente en un 44 por ciento.⁵⁰ Entre los países de la UE a 25, la futura ampliación tiene actualmente el respaldo del 49 %, siendo esta cifra mucho más baja en la antigua UE a 15.⁵¹

Tanto la cuestión de la ampliación como las políticas socio-económicas liberal-de mercado europeas jugaron un rol prominente en las campañas francesa y holandesa por el No con vista a los referendums de mayo y junio

⁴⁹ Vid. las contribuciones a una reciente conferencia sobre euro-escepticismo organizada por LIESBET HOOGHE y GARY MARKS, accesible en <http://www.unc.edu/depts/europe/conferencias/euroskepticism/papers.html> (accessed: 6 february 2006). El Eurobarómetro registra que el apoyo para la pertenencia a la UE ronda en torno al 50% (éste es el promedio en la UE a 25, con las tasas de aprobación por debajo en países europeos importantes como Francia, Italia y el Reino Unido), mientras la confianza en instituciones europeas como la Comisión Europea y el Parlamento Europeo han venido disminuyendo recientemente, *vid.* European Commission, *Eurobarometer 64: Public Opinion in the European Union*, Brussels, december 2005, online en http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64_first_en.pdf (accessed: 6 february 2006).

⁵⁰ European Commission, *Eurobarometer, Report N.º 54*, Directorate-General Press and Communication, Brussels, april 2001.

⁵¹ European Commission, *Eurobarometer 64, op. cit.*, p. 29.

sobre la Constitución, y posiblemente determinaron en gran medida su resultado negativo.⁵² La primera cuestión fue enmarcada, principalmente, en términos culturales —y a veces totalmente nacionalistas y xenófobos— y dirigida sobre todo contra el posible acceso de Turquía. No obstante, en el trasfondo de esas preocupaciones sobre Turquía estaba un descontento, por primera vez claramente sonoro, respecto a la última ampliación que había tenido lugar sin que los electorados hubieran tenido voz ni voto al respecto, y que continúa siendo percibida como muy costosa y una amenaza potencial a «nuestros» empleos y bienestar.⁵³ La dimensión socio-económica, y en particular la percepción de que Bruselas está tratando de imponer un modelo «ultra-liberal» de capitalismo que socava el modelo social europeo —amenazando la seguridad del empleo, el Estado de bienestar nacional, y servicios públicos apreciados— jugó un rol especialmente importante en el discurso francés de oposición a la constitución europea.⁵⁴ Gran parte de la creciente resistencia a una liberalización de mercado «anglosajona» guiada por la UE encontró su punto focal en el rechazo de la propuesta directiva de servicios, que representa un paso crítico en la liberalización europea de los servicios y, de acuerdo con sus críticos, suscita el espectro de la competencia regulatoria en el campo de las relaciones industriales.

De hecho, la que fue bautizada como «la directiva Frankenstein» (así conocida por el ex Comisario del Mercado Interior, Bolkenstein) vino a ser vista como representando la Europa «ultra-liberal» *par excellence* y, de acuerdo a algunos observadores franceses, como «una amenaza a la identidad francesa».⁵⁵ En los Países Bajos, todo eso jugó un rol menor. Sin embargo, los asuntos socio-económicos fueron parte de la agenda aunque, como fue típico en toda la campaña holandesa por el No, fueron enmarcados en un discurso de soberanía nacional. No obstante, algo que figuró de manera prominente en el debate holandés fue la percepción popular del euro. El euro fue, antes que nada, culpado por el alza de los precios y, una vez más, como algo que había sido impuesto a los ciudadanos holandeses por una elite europea que no se preocupa por sus

⁵² Vid. por ej., MARTIN ARNOLD and ADAM JONES «Mixed motives in rejection could way forward on jobs and growth», *Financial Times*, 31 may 2005; GEORGE PARKET, DANIEL DOMBEY and VINCENT BOLAND, «After the votes: Europe's leaders confront the consequences of «the wrong answer'», *Financial Times*, p. 17.

⁵³ En 2003 el 68% de los ciudadanos de la UE a 15 creía que la por entonces próxima ampliación demostraría ser «demasiado costosa» para su propio país, vid. European Commission, *Flash Barometer 140: the Enlargement of the European Union*, april 2003, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl140_en.pdf (accessed: 6 february 2006), p. 44.

⁵⁴ Vid. por ej., JOHN THORNHILL, «How consensus in favour of Yes began to drift away», *Financial Times*, 30 may 2005, p. 6; BERNARD CASSEN, «Ce non' qui redistribuerait les cartes en Europe», *Le Monde Diplomatique*, april 2005.

⁵⁵ Vid. JOHN THORNHILL, «The Yes camp looks frailer than in 1992», *Financial Times*, 6 april 2005, p. 19.

intereses. Por tanto, existía un claro sentido de alienación subyacente en esos sentimientos euro-escépticos tanto en Francia como en los Países Bajos, una percepción de que Bruselas, con la complicidad de sus propios gobiernos nacionales, había estado gobernando sin el consentimiento, incluso sin consultar a sus propios ciudadanos en asuntos claves como (en los Países Bajos) abandonar su moneda nacional, o el acceso de diez nuevos Estados miembros.

Todo esto destaca el desarrollo de la crisis de legitimidad de la UE. Luego sostendré que, en ese contexto, tanto la ampliación como el proyecto en marcha de liberalización de mercado de la UE socavarán aún más, probablemente, el limitado arraigo o compromiso social del actual orden socio-económico europeo. Como la dimensión neo-liberal sea fortalecida de este modo, la «fórmula hegemónica» que había sido expresada en el compromiso de Lisboa con la competitividad y la cohesión social será sometida a tensión. De hecho, como se ha sostenido anteriormente, el neo-liberalismo de compromiso que surgió de la lucha transnacional entre los proyectos neo-liberal, neo-mercantilista y social-demócrata, desde un principio subordinó las preocupaciones de los dos últimos a las del primero. Propiamente dicho, nunca existió un equilibrio entre las preocupaciones, por caso, por la competitividad neo-liberal por un lado y la cohesión social por el otro. La primacía de la liberalización de mercado siempre ha sido el corazón del proyecto neo-liberal de compromiso. Sin embargo, como muestra el análisis de Polanyi, ese compromiso con el «principio del liberalismo económico» no puede sino entrar en conflicto con la necesidad de la sociedad de un «principio de protección social».⁵⁶ El intento de la agenda de Lisboa de casar discursivamente esos dos principios, por tanto, tenía que ser más subdesarrollado en términos de contenido sustantivo. Esto es por ende lo que se podría ver como la contradicción inherente de la síntesis neo-liberal. En tanto el proyecto de liberalización de mercado, y la (re-)mercantilización de las relaciones sociales asociada, avance, esas contradicciones están abocadas a tornarse más manifiestas. Como consecuencia de ello, las fuerzas sociales hasta ahora comprometidas con la fórmula hegemónica y, como tal, integradas en el proyecto neo-liberal de compromiso pueden, a pesar de todo, empezar a separarse y comenzar a resistir aspectos críticos de la gobernanza socio-económica europea re-encendiendo, de ese modo, la lucha hegemónica.

3.1. *Los escollos de la ampliación*

Como otros grandes proyectos de integración, tales como el mercado único y la moneda única, la gran ampliación del 1.º de mayo de 2004 ha sido percibida como un proyecto altamente elitista y, como tal, ha generado mu-

⁵⁶ Polanyi, *The Great Transformation*, *op. cit.*

cho más escepticismo que apoyo entusiasta —de hecho, a ambos lados del antiguo «telón de acero». En el lado occidental, el sentido de solidaridad que pudo haber existido momentáneamente cuando cayó el muro y Gorbachov habló de la construcción de una casa común europea, se dispó rápidamente y desde entonces fue sustituido por temores de indeseada mano de obra barata inmigrante del Este, temores de lo que esto podría significar para el Estado de bienestar y temores de que los países «ricos» tendrán que pagar la cuenta de los nuevos pobres hermanos del Este. En el lado oriental, la falta de solidaridad «occidental» ha reforzado la impresión de una mayoría considerable de que se está perdiendo la soberanía sin obtener nada sustancial a cambio. Complicando el problema están las preocupaciones de que una UE de 25 puede ser muy difícil de «dirigir», con o sin una Constitución. Como esas preocupaciones en efecto se materialicen, al menos en la percepción de la opinión pública, en términos de constante desacuerdo y riña entre los gobiernos nacionales, la legitimidad de la *polity* europea podría ser dañada aún más. Todo esto no es un buen presagio para el proyecto de neo-liberalismo de compromiso como el proyecto que define el contenido socio-económico del proceso de integración.

De hecho, la ampliación al Este puede ser considerada como parte integrante del proyecto neo-liberal (de compromiso) europeo. Como sostiene Holman, el completo subdesarrollo de la dimensión de «cohesión social» del proceso de ampliación tiende a convertir este ejercicio en una mera extensión geográfica así como en una profundización de la reestructuración neo-liberal, convirtiendo a Europa central y oriental en una «nueva periferia».⁵⁷ Como tal, ese proyecto ha sido respaldado de modo consistente por la elite empresarial transnacional europea, especialmente a través de la ERT.⁵⁸ De hecho los beneficios para las CTs europeas, que ya han invertido muy fuerte en los países de Europa central y oriental, eran claros: les proveerá un acceso continuado garantizado a nuevos mercados reformados en base al paradigma de política (neo)liberal reinante en la UE.

⁵⁷ Vid. OTTO HOLMAN, «The enlargement of the European Union towards central and eastern Europe: the role of supranational and transnational actors», en ANDREAS BIELER and ADAM D. MORTON (eds.), *Social forces in the making of the new Europe*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 161-84; y OTTO HOLMAN, «Integrating peripheral Europe: the different roads to security and stability in Southern and Central Europe», *Journal of International Relations and Development*, 7 (2), 2004, pp. 208-36.

⁵⁸ No mucho después de la caída del muro de Berlín, la ERT ya requería enfáticamente la ampliación hacia el Este, *vid.* European Round Table, *Reshaping Europe*, ERT, Brussels, 1991. Siguió varios informes específicos sobre la ampliación, en 1999 y 2001; más recientemente, la ERT ha expresado su apoyo a un continuado proceso de ampliación para crear un mercado único todavía más grande. *Vid.* ERT, *ERT's vision of a bigger Single Market*, European Roundtable of Industrialists, Brussels, 2004.

En la UE ampliada, de ese modo, la cohesión socio-económica entre diferentes Estados miembros y regiones será de hecho mínima, una falta de cohesión que también puede convertirse en política y debilitar aún más la integración europea. Al mismo tiempo, con o sin constitución, una UE de 25 Estados parece destinada a perder su fuerza en términos de profundización supranacional. La potencial dilución del impulso integrativo de la UE puede, por tanto, hacer realidad el sueño neo-liberal de convertir la UE en un mero gran mercado único, o al menos tornar en un sueño imposible la alternativa socialdemócrata de una UE federal fuerte capaz de una gobernanza *market-correcting*. De ese modo, la ampliación puede socavar aún más el limitado compromiso social del actual orden socio-económico europeo. Al mismo tiempo, esa profundización de la reestructuración neo-liberal podría provocar una mayor reacción de las fuerzas sociales al menos en algunos Estados miembros clamando por protección social. La hegemonía del proyecto neo-liberal de compromiso puede de esa manera ser debilitado aún más.

3.2. *Gobernanza socio-económica europea a comienzos del siglo XXI*

Mientras la reciente ampliación está poniendo más presión sobre la gobernanza europea, en el terreno socio-económico (y de hecho, como sostuve, la propia ampliación puede verse como parte de éste) el esfuerzo, liderado por la UE, para promover una reestructuración neo-liberal transnacional de las relaciones Estado-sociedad europeas continúa vivo. De hecho se puede sostener que, en varias áreas, los cinco años transcurridos desde la cumbre de Lisboa han asistido a una profundización de la dimensión neo-liberal del proyecto de integración europea, y un debilitamiento del limitado compromiso social restante.

Con respecto a la gobernanza socio-económica europea es, en particular, el «neoliberalismo disciplinador»⁵⁹ de la UEM, combinado con el actual impulso de la UE para una mayor liberalización de mercado, el que amenaza con socavar, en el contexto de una crisis económica, la cohesión del bloque de fuerzas sociales en que se basa el proyecto de neo-liberalismo de compromiso. De hecho ya se está viendo, con el modo en que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha sido debilitado críticamente con el acuerdo que siguió a los exitosos intentos de Francia y Alemania (irónicamente, dado que había sido Alemania la que había insistido en aquel Pacto en 1997) de evadir la seve-

⁵⁹ El término está tomado de STEPHEN GILL, «European governance and new constitutionalism: economic and monetary union and alternatives to disciplinary neo-liberalism in Europe», *New Political Economy*, 3 (1), 1998, pp. 5-26.

ra disciplina fiscal del Pacto en un momento de crecimiento estancado.⁶⁰ Por supuesto, es posible que Francia y Alemania podrían haber permitido que sus déficits presupuestarios crecieran aún más en ausencia de presiones europeas, y posiblemente otros países que se continúan apegando a las reglas con éxito utilizan las restricciones del Pacto de Estabilidad políticamente para justificar severos recortes. De ahí que, aunque el Pacto ha sido seriamente dañado y su procedimiento por déficit excesivo se ha demostrado en parte como letra muerta, la disciplina neo-liberal a este respecto no ha sido completamente descartada. Por otro lado, el modo en que se ha desarrollado la lucha en torno a la redefinición de los términos del Pacto de Estabilidad y, por ende, en torno a la misma esencia de la UEM neo-liberal —una lucha liderada por eje franco-alemán negándose a sacrificar crecimiento económico y empleo en el altar de la disciplina fiscal— muestra los límites del neo-liberalismo de compromiso también a este respecto.

Aunque la legitimidad del régimen fiscal del Pacto ha sido cuestionada, se puede apuntar que el debate sobre la política monetaria del BCE es mucho más apagado todavía.⁶¹ Pero, en tanto el BCE se apega a su obsesión con la estabilidad de precios frente al crecimiento manteniendo los tipos de interés relativamente altos, siguiendo por tanto una interpretación monetarista de su mandato —de por sí monetarista— en el tratado de Maastricht, puede empezar a ser culpabilizado por hacer subir la tasa de desempleo aún más en tiempos de adversidad económica. En tanto eso pondrá también más presión sobre los Estados nacionales de bienestar, el proyecto de UEM puede de hecho —en conjunción con el debate ya en marcha en torno al Pacto— llegar a ser visto como poniendo en riesgo el denominado modelo social europeo.⁶² De ese modo, se torna crecientemente cuestionable si el respaldo de

⁶⁰ Luego de haber estado incumpliendo repetidamente la regla del Pacto de Estabilidad que establece que el déficit presupuestario no debe exceder el 3% de PIB, se alcanzó un acuerdo en el Consejo por el cual Francia y Alemania no sufrirían la amenaza de ser multados que, de acuerdo con el procedimiento por déficit excesivo, ya les deberían haber sido impuestas. Vid. GEORGE PARKER, «EU sanctions deal leaves euro pact in tatters», *Financial Times*, 25 november 2003. En marzo de 2005 el Pacto fue reformado permitiendo un número de excepciones a las reglas (por caso, permitiendo a Alemania sustraer los costos de la reunificación de su déficit) lo que lo convierte en un pacto mucho más flexible. Aunque mantiene en principio la posibilidad de sanciones para déficits «excesivos» que no sean pequeños y temporales, reafirma el acuerdo previo por el cual Francia y Alemania no tendrían que enfrentar más amenazas de multas. En ese sentido, el acuerdo ha sido acogido como una victoria para Alemania y Francia, vid. BERTRAND BENOIT, CHRISTOPHER CONDON and GEORGE PARKER, «Juncker achieves 'small miracle' as deal is rewritten: the Luxembourg prime minister's more flexible agreement has handed a political victory to Germany and France», *Financial Times*, 22 march 2005, p. 6.

⁶¹ Cfr. ALAN CAFRUNY and MAGNUS RYNER, *A coming crisis of the Euro?*, Cornell University Press, Ithaca, 2006 (en prensa).

⁶² Vid. la argumentación de ANDREW MARTIN and GEORGE ROSS, «Europe's Monetary Union: creating a democratic deficit?», *Current History*, 98 (627), april 1998, pp. 171-75.

los sindicatos, así como de ciertos (sectores de) partidos socialdemócratas, a la UEM se mantendrá —o, de hecho, incluso de un espectro político más amplio—, así como de ciertas secciones del gran empresariado preocupadas por su rentabilidad ante un bajo crecimiento persistente. En ese contexto, el reciente choque entre el Consejo y el BCE en torno al prometido aumento, por parte del último, del tipo de interés que aquél consideraba imprudente dado el continuado lento crecimiento en la Eurozona⁶³, puede ser un signo de un desafío todavía más fundamental de lo que está en el mismo corazón de la actual unión monetaria, esto es la independencia de un BCE comprometido con el objetivo de la estabilidad de precios frente a las metas macro-económicas (keynesianas) de crecimiento y empleo.

La UEM también debe ser comprendida en el contexto más amplio de la liberalización del mercado financiero, esto es, la creación de un área financiera europea única. Ese proyecto se inició con el programa del mercado interior, pero solamente en los noventa la integración del mercado financiero se convirtió en un «proyecto político» principal de la Comisión Europea, en el corazón del más amplio proyecto europeo de mercantilización neo-liberal.⁶⁴ Un paso fundamental en ese sentido fue dado con el *Financial Services Action Plan* (FSAP)⁶⁵ de la Comisión, aprobado por el Consejo en la cumbre de Lisboa de marzo de 2000, y después convertido en una de las prioridades de toda la agenda de Lisboa.⁶⁶ Dentro de este contexto, la Comisión también ha orientado crecientemente su atención al asunto relacionado de la gobernanza corporativa, en particular a través de una serie de iniciativas que buscan impulsar a Europa hacia una forma de gobernanza corporativa más liderada por el mercado (capital).⁶⁷ Enmarcado como parte integral en la creación de un único y eficiente mercado financiero europeo, que a su

⁶³ Vid. TONY BARBER and GEORGE PARKER, «Eurozone ministers attack ECB rate rise threat to recovery», *Financial Times*, 2 december 2005, p. 8.

⁶⁴ HANS-JÜRGEN BIELING, «Social forces in the making of the new European economy: the case of financial market integration», *New Political Economy*, 8 (2), 2003, pp. 203-24.

⁶⁵ European Commission, *Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan*, Communication from the Commission, COM/99/0232 final, Brussels, 11 may 1999.

⁶⁶ De hecho el entonces Comisario del Mercado Interior, Frits Bolkenstein, declaró que la liberalización del mercado financiero era el núcleo de la estrategia de Lisboa, vid. Frits Bolkenstein, *The Lisbon European Council: a new stimulus towards the integration of European financial markets*, Speech read at Forum Financière Belge, Brussels, 4 may 2000, publicado online en: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/00/163&format=HTML&aged=1&language=EN&guilLanguage=en> (accessed: 6 february 2006).

⁶⁷ Vid. por ej., European Commission, *Modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union — A Plan to Move Forward*, Communication from the Commission, Brussels, 21 may 2003. Para una evaluación anterior, MARTIN RHODES and BASTIAAN VAN APeldoorn, «Capital unbound? The transformation of European corporate governance», *Journal of European Public Policy*, 5 (3), 1998, pp. 406-27.

vez es presentado como el *sine qua non* para lograr la competitividad que se necesita para enfrentar los desafíos de la globalización, la Comisión está, en particular, buscando desarrollar un marco regulatorio al nivel de la UE con el objetivo de promover lo que podría denominarse una *mercantilización del control corporativo*.⁶⁸ En este sentido, la directiva sobre adquisiciones de 2004 puede servir como un excelente ejemplo de esos esfuerzos: si bien diluida como producto de las largas luchas intergubernamentales y transnacionales, esa directiva clave constituye todavía un paso adelante esencial para tratar a las corporaciones europeas como una mercancía que se vende y se compra en un mercado pan-europeo.⁶⁹

Esas y otras iniciativas regulatorias, junto con el más amplio programa de integración del mercado financiero, pueden ser vistas jugando un rol crucial en la emergencia de un capitalismo de accionistas⁷⁰ europeo, en el cual los beneficios se hacen crecientemente dentro de, o al menos son derivados hacia, la esfera de la circulación, antes que ser generados, y re-invertidos, en la esfera de la producción. Por tanto, a la larga esto también puede poner en peligro los intereses de largo plazo del capital *industrial* global en torno al cual, como se ha sostenido, la parte «arraigada» del neo-liberalismo de compromiso está basado principalmente. El ascenso del capitalismo de accionistas, por ende, puede socavar aún más los limitados elementos de compromiso que todavía se pueden hallar en el actual proyecto hegemónico de gobernanza socio-económica europea. Por otro lado, los límites a que el capital productivo se puede ver subordinado por el capital financiero puede también empezar a revelarse en términos de industrialistas que comienzan a preocuparse por ese aspecto del emergente «modelo de capitalismo»⁷¹ de la UE. A ese respecto, resulta destacable de qué modo los intentos de la UE por establecer un mercado pan-europeo para el control corporativo están aún lejos de ser incuestionados como, por ejemplo, testimonia la controversia desencadenada por la reciente oferta hostil de adquisición [OPA hostil] de Mittal, el gigante

⁶⁸ Vid. LAURA HORN and BASTIAAN VAN APELDOORN, «The transformation of corporate governance regulation in the European Union: from harmonisation to marketisation», en HENK OVERBEEK, ANDREAS NÖLKE, BASTIAAN VAN APELDOORN (eds.), *The politics of corporate governance regulation*, Routledge, London and New York, 2006 (en prensa).

⁶⁹ Este argumento ha sido presentado por BASTIAAN VAN APELDOORN and LAURA HORN, *Levelling the playing field for whom? The European Takeover Directive and the European marketisation project*, paper presentado en la International Studies Association Annual Conference, Honolulu, 1-5 march 2005.

⁷⁰ Vid. BASTIAAN VAN APELDOORN, *Globalisation, European integration, and the transformation of European corporate governance. The rise of the European shareholder capitalism*, paper read at the Annual Convention of the European Community Studies Association (ECSA), Madison, Wisconsin, may 31-june 2 2001.

⁷¹ Cfr. MICHEL ALBERT, *Capitalism vs. Capitalism*, Four Walls Eight Windows, New York, 1991.

del acero con sede en Londres (pero de propiedad india), respecto de Arcelor, su rival con sede en Luxemburgo.⁷² Por supuesto, todavía es pronto para saber de qué modo se van a representar esas tensiones potenciales. Depende, en parte, de si el «crecimiento liderado por las finanzas» —que el capitalismo de accionistas viene a expresar— es sostenible en el largo plazo.⁷³ Hasta ahora, la considerable tendencia a la mercantilización y financiarización de la gobernanza corporativa en Europa continental no ha contribuido evidentemente a mejorar la *performance* de crecimiento y empleo.

Finalmente, se puede señalar que el actual compromiso con el libre comercio global no es necesariamente irreversible. Por ahora existe todavía un considerable consenso pro-libre comercio, tanto entre los políticos europeos como en las filas del capital transnacional europeo. De ese modo, por ejemplo, la ERT ha expresado su claro respaldo a la actual ronda (de desarrollo) de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁷⁴ Sin embargo, una crisis económica profunda puede implicar el resurgimiento del (euro-)proteccionismo por parte de algunas secciones de la industria europea. Eso, por tanto, puede poner a prueba la incorporación del antiguo proyecto neomercantilista en el proyecto hegemónico del neo-liberalismo de compromiso, aunque se debe ser prudente en este aspecto en tanto la profundización de la globalización de la pasada década ha tornado muy fuertes a los intereses creados para el libre comercio. Asimismo, el alcance con que pudiera desarrollarse este escenario depende, no obstante, en una gran medida del contexto global y, en particular, de la evolución de las relaciones transatlánticas. La apertura del regionalismo europeo se basa, antes que nada, en los lazos de la economía transatlántica y, en segundo lugar, en la integración de Europa en el conjunto de la economía global. Si el actual unilateralismo de EE.UU. con la administración Bush continuara socavando la unidad atlántica y, en especial, si se derramara de la esfera de las relaciones militares y de seguridad (y asuntos como el calentamiento global) a la gestión de la propia economía global —por ej., si pudiera empezar a destruirse también

⁷² Con políticos franceses (Arcelor tiene numerosas plantas en Francia), en especial, criticando abiertamente la oferta hostil; *vid.* por ej., Peggy Hollinger, Sarah Laitner and Mark Mulligan, «France fearful over deal's effects», *Financial Times*, 30 January 2006, p. 25; y el comentario del ministro de finanzas francés Thierry Breton, «It is the stakeholders duty to assess mergers», *Financial Times*, 6 February 2006, p. 13.

⁷³ *Vid.* por ej., ROBERT BOYER, «Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordism?», *Economy and Society*, 29 (1), 2000, pp. 111-45; WILLIAM LAZONICK and MARY O'SULLIVAN, «Maximising shareholder value: a new ideology for corporate governance?», *Economy and Society*, 29 (1), 2000, pp. 13-35.

⁷⁴ *Vid.* Press Release by the ERT, «European Business Leaders Stress Continued Support for Multilateral Trade Negotiations and Urge Progress», publicado *online* en <http://www.ert.be> (accessed: 28 June 2004).

el multilateralismo de la OMC — podría estar por iniciarse una nueva era de proteccionismo.

En otras palabras, si el proceso de integración europea continuará siendo parte integral del proceso de globalización neo-liberal no se decide sólo en Europa, sea por parte de sus elites políticas o empresariales. También dependerá de los desarrollos geopolíticos y geo-económicos en el sistema internacional, y en particular del modo en que se representan las actuales contradicciones entre el «nuevo imperialismo»⁷⁵ de un EE.UU. unilateralista, por un lado, y un neo-liberalismo transnacional que favorece la integración capitalista en un marco de cooperación multilateral, por el otro. En este momento el proyecto neo-conservador de Bush junior no parece contradecir un compromiso neo-liberal con el libre comercio global y la libertad de flujos de capital. No obstante, eso podría cambiar bastante de repente en caso de desarrollos espectaculares, contingentes pero no improbables, como por ejemplo una severa crisis del dólar que pudiera resultar si finalmente se derrumba, bajo el peso de la deuda externa (y el déficit comercial) de EE.UU., la fe de los acreedores internacionales (en especial asiáticos) en la moneda americana.

4. Conclusión

Por tanto, continuará la lucha transnacional en torno a la gobernanza socio-económica europea. Continuará en el contexto de una crisis de legitimidad en marcha de la Unión Europea que pone en duda la viabilidad de largo plazo de un régimen europeo de gobernanza socio-económica basada en lo que en este artículo hemos identificado como neo-liberalismo de compromiso. Antes que presentar una salida del mismo, este artículo ha sugerido que ese proyecto puede ser visto parcialmente como la causa de la crisis de legitimidad de la UE. Sostuve que la hegemonía del neo-liberalismo de compromiso se basa sobre la exitosa incorporación de elementos de antiguos proyectos transnacionales rivales para la gobernanza socio-económica europea, en concreto los proyectos neo-mercantilista y socialdemócrata, en el proyecto neo-liberal crecientemente dominante. Aunque esa incorporación implica algunos compromisos y concesiones, tanto simbólicos como reales materiales, la esencia de esa incorporación o articulación hegemónica es que esas otras preocupaciones son efectivamente subordinadas al objetivo primordial de la competitividad neo-liberal —de manera que los desafíos planteados por esas alternativas son neutralizados efectivamente. Argumento que esa estrategia hegemónica encuentra su mejor expresión en la agenda de Lisboa que se ha

⁷⁵ DAVID HARVEY, *The New Imperialism*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

seguido desde 2000 y, en particular, a través de su compromiso discursivo de combinar la promoción de la competitividad con la preservación de la cohesión social.

Sin embargo, esa síntesis hegemónica sólo representa una trascendencia temporal e incompleta de las contradicciones. De hecho, la principal contradicción de la estrategia de Lisboa es inherente a su intento de combinar dos objetivos — competitividad y cohesión social — que son en definitiva incompatibles. En tanto que la cohesión social en una sociedad capitalista sólo puede ser (temporalmente) mantenida si la sociedad — a la manera de Polanyi — se protege frente a los efectos más destructivos del «mercado auto-regulado», ese objetivo no es compatible con el modo en que la UE define la competitividad, que es precisamente orientado a promover la utopía (como la denomina Polanyi) del mercado auto-regulado, es decir, adoptando el liberalismo económico como su «principio organizativo». ⁷⁶ No sólo se otorga mucha más atención, tanto en el discurso como en las medidas concretas, a la meta de la competitividad así definida frente a la denominada dimensión social ⁷⁷, sino que esa última, como he defendido, es de hecho reducida a una estrategia *market-enabling*, una estrategia «ofertista» en relación al mercado de trabajo y políticas de empleo orientadas a la re-mercantilización del trabajo. De ese modo, la hegemonía de esta estrategia se hace vulnerable a la crítica de que en última instancia el equilibrio entre aquellos dos objetivos, y su integración, es más aparente que real.

Tal como se ha indicado, desde un comienzo el «arraigo» del neo-liberalismo de compromiso ha sido muy limitado. Una apreciación completa requiere también tener en cuenta que la UE es un sistema *multi-nivel*. ⁷⁸ Por tanto, gran parte de ese compromiso social presente todavía en la economía política europea se encuentra, de hecho, a nivel nacional y a las fuerzas sociales neo-liberales les gustaría mucho mantenerlo en ese nivel. Esa naturaleza *nacional* de gran parte del arraigo institucional plantea el principal problema desde la perspectiva de enfatizar el principio de protección social. La lógica del mercado interior, esto es, un área sin controles de frontera nacionales, implica la amenaza de competencia regulatoria o de regímenes en aquellas áreas de política socio-económica que permanecen en el nivel nacional, como las políticas asociadas al Estado nacional de bienestar. De ese modo si el impulso para la liberalización de mercado, que es una fuerza que desarraiga, continúa siendo promovida por la UE — mientras el limitado

⁷⁶ POLANYI, *The Great Transformation*, *op. cit.*

⁷⁷ *Vid.* a este respecto, también, ZÄNGLE, «The European Union benchmarking experience», *op. cit.*

⁷⁸ En torno a la gobernanza multi-nivel, *vid.* LIESBET HOOGE and GARY MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2001.

arraigo o compromiso social tendría que ser provisto por los Estados miembros que, sin embargo, debido a la liberalización de mercado están crecientemente sujetos a la competencia regulatoria— el arraigo restante de la economía política europea en un marco societal y político que limita al mercado auto-regulado se torna crecientemente hueco. De ahí que, como indicamos, el proyecto de neo-liberalismo de compromiso pueda ser considerado como inherentemente contradictorio.

Esas manifestaciones se tornan ahora crecientemente manifiestas, engendrando una renovada contestación al proyecto hegemónico de Europa. En ese sentido, la actual lucha contra la directiva de servicios —un elemento integral de la agenda de Lisboa— es un caso ilustrativo. La directiva propuesta no fue solamente controvertida en Francia sino que desde un inicio encontró amplia resistencia en toda Europa, en particular de los sindicatos europeos que —apoyados por una amplia coalición de partidos políticos y ONGs— organizaron grandes manifestaciones contra la directiva en Bruselas, en mayo de 2005. Al momento de escribir, la directiva se presentaba para una primera lectura en el Parlamento Europeo, donde se ha alcanzado un acuerdo entre las dos principales fracciones parlamentarias con base en un compromiso que salvaría la directiva pero diluiría de manera considerable su contenido original, radicalmente liberal-de mercado. En particular, descartando el antes incondicional «principio del país de origen» según el cual se pueden proveer servicios en toda la UE en base al régimen regulatorio del país de la sede —es decir el principio que los sindicatos temían que pudiera conducir a competencia regulatoria y dumping social.⁷⁹ La lucha en torno a la directiva de servicios puede ser vista como un claro signo de que se está debilitando la hegemonía del proyecto neo-liberal de compromiso, en particular respecto a la incorporación del proyecto socialdemócrata. Aunque muchos denominados partidos socialdemócratas se han convertido, más bien, en gran parte al paradigma neo-liberal, parte del movimiento obrero organizado europeo permanece menos sólidamente incorporado al proyecto neo-liberal de compromiso.

De hecho, por ejemplo, a partir de 2000 el CES se ha tornado crecientemente crítico del proceso de Lisboa, expresando abiertamente sus preocupaciones de que el equilibrio entre los pilares «económico» y «social» se

⁷⁹ En tanto es un compromiso, seguramente parecería injustificado interpretar esos avances como una victoria indiscutida de las fuerzas que se oponen a la liberalización de mercado neo-liberal, ni necesariamente significa el final de la «agenda de reforma» de Lisboa. Sin embargo, el hecho de que fuera necesario un compromiso es significativo en sí mismo. En ese sentido, se pueden apuntar las preocupaciones expresadas por UNICE en torno al acuerdo propuesto en tanto «abre la puerta a la introducción de nuevas restricciones para los prestadores de servicios», *vid.* TOBIAS BUCK, «EU waters down services market law», *Financial Times*, 9 february 2006, p. 1.

esté perdiendo a favor de una «estrategia puramente “empresarial” o “de mercado”», y advirtiendo que en esas circunstancias, es decir, si «el proceso de Lisboa equivale al desmantelamiento de la Europa social, la «propiedad» de la estrategia de Lisboa como tal será rechazada».⁸⁰ Pero, hasta ahora el CES parece todavía muy incorporado en lo que Gramsci denominaría un bloque histórico⁸¹, como para dar el paso radical de «des-apropiarse» de la agenda de Lisboa, como testimonia la reciente declaración conjunta de CES con UNICE, la federación de empleadores europea.⁸² No obstante, existe una crítica más radical que proviene de fuera de la elite del movimiento obrero organizado europeo, en particular del Foro Social Europeo.⁸³ Aunque las críticas más radicales de la Europa neo-liberal posiblemente sólo ha tenido, hasta ahora, un impacto limitado en el más amplio discurso público sobre la gobernanza socio-económica europea, es destacable que han sido parcialmente esas mismas fuerzas sociales y su organización, presente en el foro social, las que han jugado un rol prominente en, por caso, la campaña francesa del No en el referéndum sobre la Constitución.

En el mismo momento en que estamos asistiendo a un debilitamiento, si no una crisis, del proyecto neo-liberal de compromiso, y al fracaso de su apoyo, la estrategia de Lisboa para generar la legitimidad necesaria para sostener ese proyecto, es sorprendente que la actual Comisión Barroso parece inconsciente de todo ello, y continúa aferrándose a su fe en «el mercado» como la panacea para los supuestos males económicos de Europa. De hecho la actual Comisión ha sido identificada como una en la cual prevalecen claramente los liberales de mercado.⁸⁴ Esto también se expresa en la forma en que la nueva Comisión ha modernizado el proceso de Lisboa, poniendo el peso mucho más sobre las metas de política relacionadas con la «competitividad»

⁸⁰ ETUC Executive Committee, *ETUC and the Lisbon Mid-Term Review: A Discussion and Background Document*, Brussels, 13-14 october 2004, p. 5; *vid.* también ETUC, «*Revitalise the Lisbon Strategy*» by keeping the balance between the economic, social and environmental pillar and by reforming the reform of the macro-economic policy framework, Resolution adopted by the ETUC Executive Committee in their meeting held in Brussels on 15-16 march 2005, http://www.etuc.org/a/1006?var_recherche=Lisbon+strategy+ (accessed: 30 january 2006).

⁸¹ GRAMSCI, *Selection from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, Lawrence and Wishart, London, 1971.

⁸² ETUC/UNICE/UEAMPE/CEEP, *Joint Declaration on Mid-Term Review of Lisbon Strategy: Social Partners Agree on the Way Forward*, Brussels, 15 march 2005, publicado online en: http://www.etuc.org/IMG/pdf/Joint_declarationspring_sumita.pdf (accessed: 6 february 2006).

⁸³ *Vid.* ANDREAS BIELER and ADAM DAVID MORTON, «Another Europe is Possible? Labour and social movements at the European Social Forum», *Globalizations*, 1 (2), december 2004, pp. 305-27.

⁸⁴ «Free marketeers appear to win out in the new EU executive», *Financial Times* (Leader), 13 august 2004, p. 18.

y reduciendo sus ambiciones, antes muy modestas (y bastante orientadas al mercado), con respecto a la cohesión social así como a la sustentabilidad ambiental.⁸⁵ Como se ha sostenido, la profundización de la reestructuración también se puede ver como un aspecto y consecuencia de la ampliación así como de lo que puede considerarse como el eje de la actual gobernanza socio-económica europea, esto es la unión monetaria y la asociada integración del mercado financiero. Por tanto, se podría especular que está abocada a producir, tarde o temprano, una reacción dialéctica reclamando una forma mucho más profunda de compromiso social. De ese modo, la próxima pregunta que va a presentarse es si dicha estrategia de resistencia podría tener éxito, cambiando una vez más el contenido socio-económico de la integración europea. En este momento se puede observar que cualquier alternativa coherente y políticamente viable al neo-liberalismo aún no se está ni siquiera preparando, al menos no a nivel pan-europeo. Un primer requisito para eso sería que las amplias fuerzas sociales que se oponen al proyecto de mercantilización en marcha rechacen el discurso de la competitividad que deifica la globalización y sus asociadas demandas «objetivas». En tal caso, el futuro puede todavía ver una UE basada en un propósito social diferente, pero ese futuro es una historia que aún está por hacerse. En su lugar, por ahora, a lo que más probablemente asistiremos es a una prolongada crisis de la gobernanza europea.

Traducción de Mariano Ferrero

⁸⁵ Vid. TOBIAS BUCK, «Brussels seeks to streamline EU's Lisbon agenda for economic reform», *Financial Times*, 18 January 2005, p. 1.

Jurisprudencia

Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

Carlos Gimeno Verdejo¹

Administrador principal de la Comisión Europea – DG Comercio

María Isabel Rofes i Pujol²

Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

La sentencia «Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar»³. Competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para solucionar las controversias relativas a la interpretación y a la aplicación de disposiciones de la Convención que forman parte del ordenamiento jurídico comunitario

Esta sentencia constituye el primer caso en el que una violación de los artículos 292 CE y 193 del Tratado EURATOM recaba la atención del Tribunal de Justicia. En virtud de estas disposiciones, cuya redacción es idéntica, los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación del Tratado a un procedimiento de solución distinto de los previstos en el mismo Tratado.

La sentencia tiene por objeto un recurso de incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra Irlanda, por haber entablado un procedimiento de solución de controversias contra el Reino Unido en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en lo que atañe a una planta de reciclaje de plutonio establecida en el Reino Unido. En la medida en que la Comunidad era parte de dicha Convención, la Comisión consideraba que dicho proceder iba en contra de lo previsto en los artículos 292 CE y 193 del Tratado EURATOM y contravenía asimismo la obligación de cooperación leal prevista en los artículos 10 CE y 192 del Tratado EURATOM.

Los hechos objeto de controversia entre Irlanda y el Reino Unido pueden resumirse del siguiente modo. Las autoridades del Reino Unido autorizaron

¹ Las opiniones expresadas por el autor son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

² Las opiniones expresadas por la autora son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

³ Sentencia de 30 de mayo 2006, Comisión / Irlanda (C-459/03, Rec. p. I-0000).

la construcción de la fábrica MOX, especializada en el reciclaje de plutonio, sobre la base de un informe medioambiental presentado por dicha sociedad y de informes de justificación económica. En varias ocasiones, Irlanda había interpelado a las autoridades del Reino Unido en relación con dicha fábrica, cuestionando, más concretamente, tanto la fundamentación del informe medioambiental como la decisión relativa a la justificación económica de dicha fábrica. Finalmente, y con independencia de otra demanda presentada con arreglo al artículo 32 del Convenio sobre protección del medio marino del Nordeste Atlántico⁴ ulteriormente desestimada, el 25 de octubre de 2001, Irlanda comunicó al Reino Unido que, en virtud del artículo 287 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, instaba un procedimiento ante el tribunal arbitral previsto en el anexo VII de dicha Convención con el fin de solucionar la «discrepancia relativa a la fábrica MOX, a los traslados internacionales de sustancias radiactivas y a la protección del medio marino del Mar de Irlanda».

Tras describir los hechos arriba referidos, el procedimiento de solución de controversias entablado por Irlanda y el recurso de incumplimiento planteado por la Comisión al conocer dicho procedimiento, el Tribunal pasa a examinar, una por una, las distintas imputaciones de la Comisión y, finalmente, siguiendo las conclusiones del Abogado General, da la razón a la Comisión europea.

Tratándose de la falta de respeto de la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia en lo que atañe a las controversias relativas a la interpretación y a la aplicación del Derecho comunitario, el Tribunal, teniendo en cuenta que la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar es un acuerdo mixto celebrado por la Comunidad⁵ y todos sus Estados miembros en virtud de una competencia compartida, concentra su atención en determinar si las disposiciones de la Convención invocadas por Irlanda ante el tribunal arbitral en el marco de la controversia relativa a la fábrica MOX son competencia de la Comunidad.

Al hacerlo, no acoge las alegaciones presentadas por Irlanda y por Suecia, coadyuvante de Irlanda en el asunto. Según estas alegaciones, para que hubiese habido transferencia de competencias compartidas a la Comunidad en lo tocante a las materias comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones invocadas ante el tribunal arbitral, habría sido necesario que tales disposiciones afectasen a las normas comunes del Derecho comuni-

⁴ Convenio firmado en París el 22 de septiembre de 1992, que fue aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 98/249/CE del Consejo, de 7 de octubre de 1997 (*DO* L 104, p. 1).

⁵ Había sido firmada por la Comunidad y posteriormente aprobada mediante Decisión 98/392 del Consejo de 23 de marzo de 1998 (*DO* L 179, p. 1).

tario, en el sentido de la jurisprudencia AETR⁶. Dado que las disposiciones comunitarias relativas a la protección del medio ambiente que resultaban afectadas sólo establecían normas mínimas (o incluso eran inexistentes en lo que atañe al vertido de sustancias radiactivas en el medio marino) y que las disposiciones de la Convención controvertidas establecían obligaciones más estrictas, Irlanda y Suecia estimaban que no se cumplía la condición de afectación de normas comunes

Recordando que los acuerdos mixtos tienen el mismo rango en el ordenamiento jurídico comunitario que los acuerdos puramente comunitarios⁷, el Tribunal afirma claramente que la cuestión de si una disposición de un acuerdo mixto es competencia de la Comunidad es una cuestión relativa a la atribución y, por lo tanto, a la propia existencia de esa competencia, y no a su naturaleza exclusiva o compartida.

Tratándose del asunto concreto sometido a su examen, el Tribunal observa al respecto que el artículo 175 CE, apartado 1, constituye la base jurídica adecuada para la conclusión de acuerdos internacionales en materia de protección del medio ambiente en nombre de la Comunidad⁸, conclusión confirmada por el último guión del artículo 174 CE, apartado 1, que incluye expresamente entre los objetivos que deben perseguirse en el marco de la política del medio ambiente «el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente». A continuación, aún reconociendo que, como establece el artículo 176 CE, dicha competencia externa de la Comunidad en materia de protección del medio ambiente no es exclusiva sino, en principio, compartida entre la Comunidad y los Estados miembros, en línea con su afirmación general precedente, estima que la existencia de la competencia externa de la Comunidad en materia de protección del medio marino no depende de la adopción de actos de Derecho derivado que regulen la materia de que se trate y que puedan resultar afectados en caso de participación de los Estados miembros en el procedimiento de celebración del acuerdo en cuestión, en el sentido del principio establecido en la jurisprudencia AETR. En efecto, observa el Tribunal, la Comunidad puede celebrar acuerdos en el ámbito de la protección del medio ambiente, incluso si las materias específicas reguladas por tales acuerdos aún no son objeto de una normativa en el plano comunitario, normativa que, por ello, no puede resultar afectada, o si son sólo objeto de semejante normativa de forma muy parcial.⁹

⁶ Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión / Consejo, AETR (22/70, Rec. p. 263).

⁷ Sentencia de 19 de marzo de 2002, Comisión / Irlanda (C-13/00, Rec. p. I-2943).

⁸ Dictamen 2/00, de 6 de diciembre de 2001, Rec. p. I-9713.

⁹ Dictamen 2/00, anteriormente citado, y sentencia de 7 de octubre de 2004, Comisión / Francia, C-239/03, Rec. p. I-9325).

Sentadas estas bases, el Tribunal comprueba si, al convertirse en Parte de la Convención, la Comunidad optó por ejercer su competencia externa en materia de protección del medio ambiente y, en caso afirmativo, en qué medida. Dicha comprobación la efectúa a la luz de los vistos y considerandos de la Decisión por la que la Comunidad aprobó la Convención, así como de la declaración de competencias de la Comunidad aneja a la referida Decisión. A la vista de los mismos, el Tribunal llega a la conclusión de que la Comunidad había optado por ejercer su competencia externa¹⁰ y que, al hacerlo, se habían transferido a la Comunidad transferencias compartidas en las materias de la Convención en que existieran normas comunitarias, cualesquiera que fueran por lo demás su alcance y su naturaleza¹¹.

El Tribunal de Justicia pone de relieve que las materias cubiertas por las disposiciones de la Convención invocadas por Irlanda ante el tribunal arbitral estaban muy ampliamente reguladas por normas comunitarias, tales como las Directivas 85/337¹², 90/313¹³ y 93/75¹⁴, y que algunas de estas normas aparecían además mencionadas en un apéndice a la declaración de competencias de la Comunidad. Por lo tanto, concluye el Tribunal, dichas disposiciones constituyen normas que forman parte del ordenamiento jurídico comunitario.

Una vez clarificado que tales disposiciones forman parte del Derecho comunitario, el Tribunal no va a tener problema alguno para reconocer su competencia para conocer de las controversias relativas a su interpretación y aplicación y para apreciar su respeto por un Estado miembro, así como el carácter exclusivo de dicha competencia. En efecto, observa el Tribunal, el artículo 292 del Tratado confirma el hecho de que un acuerdo internacional no puede menoscabar el orden de las competencias fijado por los Tratados

¹⁰ El primer visto de la Decisión 98/392, anteriormente citada, mencionaba el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado CE.

¹¹ En el considerando 5 de la Decisión 98/392, anteriormente citada, se precisaba que el objeto de la aprobación de la Convención por la Comunidad era permitir que ésta se convirtiera en Parte dentro de los límites de su competencia. Por su parte, un punto de la declaración de competencias de la Comunidad establecía que en lo que atañe, en particular, a las disposiciones de la Convención relativas a la prevención de la contaminación marina, que «cuando existan normas comunitarias, pero no resulten afectadas, en particular en caso de normas comunitarias mínimas, la competencia es compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros», correspondiendo a estos últimos en los demás casos.

¹² Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40)

¹³ Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (DO L 158, p. 56).

¹⁴ Directiva 93/75/CEE del Consejo, de 13 de septiembre de 1993, sobre las condiciones mínimas exigidas a los buques con destino a los puertos marítimos de la Comunidad o que salgan de los mismos y transporten mercancías peligrosas o contaminantes (DO L 247, p. 19).

y, por lo tanto, la autonomía del sistema jurídico comunitario cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 220 CE¹⁵. Además, por lo que se refiera al asunto concreto, el Tribunal subraya que la Convención misma incluía una denominada «cláusula de desconexión»¹⁶ a efectos de preservar dicha autonomía. Por ello, observa el Tribunal, tratándose de una controversia que enfrenta a dos Estados miembros en relación con el supuesto incumplimiento de obligaciones de Derecho comunitario establecidas en disposiciones en la Convención, dicha controversia debía resolverse por uno de los procedimientos de solución de controversias establecidos en el Tratado CE, en el sentido del artículo 292 CE, a saber, el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 227 CE¹⁷, y ello a pesar de las hipotéticas ventajas que pueda suponer un procedimiento de arbitraje en virtud de la Convención en relación con un recurso ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 227 CE. En efecto, termina el Tribunal, al igual que en el marco de la Convención, es posible ordenar medidas provisionales en caso de urgencia en un procedimiento promovido en virtud del artículo 227, y en todo caso, aunque se consideren demostradas las hipotéticas ventajas del procedimiento arbitral, éstas no pueden bajo ninguna circunstancia justificar que un Estado miembro quede exento de las obligaciones establecidas en el Tratado CE en lo que a los recursos judiciales se refiere¹⁸.

Tratándose de la posible violación, por parte de Irlanda, del deber de cooperación que se deriva del artículo 10 CE al instar un procedimiento en virtud de la Convención, sobre la base de disposiciones que son competencia de la Comunidad sin, además, haber informado ni consultado previamente a las instituciones comunitarias competentes, el Tribunal estima que no procede declarar un incumplimiento de las obligaciones generales establecidas en el artículo 10 CE distinto del incumplimiento ya declarado de las obligaciones comunitarias más específicas que imponía a Irlanda el artículo 292 CE. La violación del artículo 10 CE, observa el Tribunal, se limita a la omisión de información y consulta. Al respecto, el Tribunal de Justicia, tras recordar

¹⁵ Dictámenes 1/91, de 14 de diciembre de 1991, Rec. p. I-6079 y 1/00, de 18 de abril 2002, Rec. p. I-3493.

¹⁶ Artículo 282 de la Convención.

¹⁷ El Tribunal desestima al respecto una alegación presentada con carácter subsidiario por Irlanda, mediante la cual se sostenía que, si las disposiciones de la Convención invocadas ante el tribunal arbitral forman parte del Derecho comunitario, se impondría la misma conclusión en lo tocante a las disposiciones de la Convención relativas a la solución de controversias, y por lo tanto la sumisión de un asunto a un tribunal arbitral conforme a lo previsto en la Convención constituye un procedimiento de solución de controversias previsto en el Tratado CE, a efectos del artículo 292 CE. El razonamiento es evidente: la Comunidad no puede adoptar actos comunitarios incompatibles con el Tratado.

¹⁸ Sentencia de 25 de septiembre de 1979, Comisión / Francia (232/78, Rec. p. 2729).

cómo la obligación general de cooperación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, prevista en dicha disposición y en el artículo 192 del Tratado EURATOM, es particularmente estrecha en la ejecución de los compromisos que han asumido en virtud de una competencia compartida para celebrar un acuerdo mixto¹⁹, considera que Irlanda estaba sujeta a un deber de información previa a las instituciones comunitarias competentes y de consulta previa a tales instituciones antes de iniciar un procedimiento de solución de la controversia relativa a la fábrica MOX en virtud de la Convención, que no había respetado.

El interés de esta sentencia radica, no tanto en la interpretación de las disposiciones del Tratado violadas por Irlanda, cuanto en las consecuencias prácticas de la posición adoptada por el Tribunal de Justicia en lo relativo a la transferencia de competencias compartidas a la Comunidad al concluirse acuerdos mixtos. En efecto, según parece desprenderse de la sentencia del Tribunal, cuando una competencia externa no exclusiva ha sido atribuida a la Comunidad, cabe la posibilidad de que las competencias compartidas resultantes puedan ser transferidas a la Comunidad por el simple ejercicio de la dicha competencia externa al concluirse un acuerdo mixto²⁰. Todo parece depender de lo que se indique en la declaración de competencias que se haga en el momento de concluirse el acuerdo.

Piénsese por ejemplo en la aplicación de esta sentencia a los acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual. El apartado primero del artículo 133 CE otorga una competencia exclusiva a la Comunidad en lo relativo al suministro transfronterizo de servicios que no implican ningún desplazamiento de personas y las medidas especiales en frontera con respecto a violaciones de derechos de propiedad intelectual, mientras que, para los demás aspectos cubiertos por dichos acuerdos, desde la entrada en vigor del tratado de Niza, el apartado quinto confiere a la Comunidad una competencia general, aunque no exclusiva.²¹ El último párrafo del apartado quinto prevé en efecto que los Estados miembros pueden mantener y negociar acuerdos en esos ámbitos siempre y cuando respeten el Derecho comunitario y las obligaciones internacionales de la Comunidad. Pues bien, podría deducirse de esta sentencia que el margen de acción reconocido por dicha disposición a los Estados miembros para

¹⁹ Sentencia de 14 de diciembre de 2000, Dior y otros (C-300/98 y C-392/98, Rec. p. I-11307)

²⁰ Además de la ya conocida posibilidad de transferencia de competencias compartidas mediante armonización interna (véanse las sentencias de 5 de noviembre de 2002 sobre los acuerdos de cielo abierto, comentadas en el número 28/2003 de esta revista).

²¹ Véase GIMENO VERDEJO, C.: «La política comercial común» en *Comentarios a la Constitución europea*, Tirant lo Blanch, Valencia 2004, pp. 1363 y s.

negociar con un país tercero irá desapareciendo a medida que la Comunidad, haciendo uso de su competencia externa no exclusiva, vaya negociando acuerdos con ese tercer país con base en el apartado quinto del artículo 133 CE, salvo que una declaración de competencias lo impida. Puede anticiparse, pues, que en el futuro, la redacción de declaraciones de competencia revestirá mayor importancia que hasta ahora.²²

(CGV)

²² Actualmente las cuestiones de competencia, por prestarse de manera casi automática a controversia entre la Comisión y el Consejo, se suelen tratar de modo más bien general a efectos de no demorar la conclusión de acuerdos internacionales. Véase por ejemplo la Decisión 1999/61 del Consejo, de 14 de diciembre de 1998, relativa a la conclusión por parte de la Comunidad, en el ámbito de sus competencias, de los resultados de las negociaciones OMC sobre servicios financieros (*DO L 20*, p. 38), anterior a la entrada en vigor del Tratado de Niza.

La sentencia «Acuerdo CE-USA sobre tratamiento y transferencia de datos personales»²³. El artículo 95 CE, relativo al mercado interior, no es una base jurídica adecuada para la negociación de un acuerdo cuyo objeto principal es la seguridad pública y las actividades del Estado en materia penal

En esta sentencia, a petición del Parlamento Europeo, con el apoyo como adyuvante del Supervisor Europeo de Protección de Datos²⁴, el Tribunal de Justicia anula la Decisión del Consejo por la que aprobaba la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y Estados Unidos sobre el tratamiento y la transferencia de datos de pasajeros de compañías aéreas²⁵ y una Decisión de la Comisión que declaraba que el Servicio de aduanas y protección de fronteras de Estados Unidos garantiza un nivel de protección adecuado de los datos transferidos desde la Comunidad²⁶. El Acuerdo y la decisión de la Comisión eran el resultado de las negociaciones iniciadas entre la Comisión y las autoridades estadounidenses a efectos de evitar que una normativa adoptada por los Estados Unidos, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, y en virtud de la cual las compañías aéreas que operen en rutas con destino u origen en Estados Unidos o que atraviesen su territorio están obligadas a facilitar a las autoridades estadounidenses un acceso electrónico a los datos contenidos en sus sistemas de reserva y de control de salidas, resultase contraria a la normativa comunitaria y de los Estados miembros en materia de protección de datos.

Tratándose de la Decisión sobre el carácter adecuado de la protección, de los cuatro motivos invocados por el Parlamento, basados respectivamente en la violación del principio de legalidad, de los principios básicos de la Directiva, de los derechos fundamentales y del principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia sólo va examinar parte del primer motivo, basado en la infracción del artículo 3, apartado 2, primer guión, de la Directiva 95/46/CE²⁷.

²³ Sentencia de 30 de mayo 2006, Parlamento / Consejo y Parlamento / Comisión (C-317/04 y C-318/04, Rec. p. I-0000).

²⁴ Sobre esta figura véase <http://www.edps.eu.int/>

²⁵ Decisión 2004/496/CE del Consejo, de 17 de mayo de 2004, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos (DO L 183, p. 83).

²⁶ Decisión 2004/535/CE de la Comisión, de 14 de mayo de 2004, relativa al carácter adecuado de la protección de los datos personales incluidos en los registros de nombres de los pasajeros que se transfieren al Servicio de aduanas y protección de fronteras de los Estados Unidos (DO L 235, p. 11).

²⁷ Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281, p. 31) .

A este respecto, el Tribunal recuerda que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva excluye de su ámbito de aplicación el tratamiento de datos personales efectuado en el ejercicio de actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario y, en cualquier caso, el tratamiento de datos que tenga por objeto la seguridad pública, la defensa, la seguridad del Estado y las actividades del Estado en materia penal.

El Tribunal estima que la transferencia de datos objeto de la Decisión de la Comisión constituye un tratamiento que tiene por objeto la seguridad pública y las actividades del Estado en materia penal. En efecto, según el Tribunal, de la Decisión misma se desprende que la exigencia de que se transfieran los datos se basa en la normativa estadounidense relativa a la intensificación de la seguridad, que la Comunidad apoya plenamente a Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo y que los datos de los pasajeros deben utilizarse únicamente para los fines de prevención y lucha contra el terrorismo y delitos conexos y otros delitos graves, incluida la delincuencia organizada. Ahondando más, el Tribunal señala que aunque los datos son inicialmente recogidos por las compañías aéreas en el marco de una actividad comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, a saber, la venta de un billete de avión que da derecho a una prestación de servicios, sin embargo, el tratamiento de datos contemplado en la Decisión sobre el carácter adecuado de la protección tiene una naturaleza bien distinta. En efecto, subraya el Tribunal, el tratamiento de datos a que se refiere esta Decisión no es necesario para la realización de una prestación de servicios, sino que se considera necesario para salvaguardar la seguridad pública y para fines represivos. Finalmente, el Tribunal no da mayor importancia al hecho de que los datos sean recogidos por operadores privados con fines mercantiles y de que sean éstos quienes organizan su transferencia a un Estado tercero, dado que esta transferencia se inserta en un marco creado por los poderes públicos y cuyo objetivo es proteger la seguridad pública.

El Tribunal de Justicia concluye que la Decisión de la Comisión sobre el carácter adecuado de la protección no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva dado que se refiere a un tratamiento de datos personales que está excluido de ésta y, por consiguiente, la anula sin examinar los demás motivos invocados por el Parlamento.

Tratándose de la Decisión del Consejo aprobando el Acuerdo, de los seis motivos de anulación invocados por el Parlamento, basados respectivamente en la elección errónea del artículo 95 CE²⁸ como base jurídica, en la infracción del artículo 300 CE, apartado 3, párrafo segundo, y del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la violación del principio de

²⁸ Sobre esta disposición, véase el comentario de DELLIS, G. en *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, Dalloz, Bâle 2000, p. 897 y s.

proporcionalidad, de la exigencia de motivación y del principio de cooperación leal, el Tribunal sólo va a examinar el primero.

Al respecto, el Tribunal de Justicia señala que el artículo 95 CE, en relación con el artículo 25 de la Directiva, no puede constituir la base de la competencia de la Comunidad para celebrar el Acuerdo controvertido con Estados Unidos. En efecto, este Acuerdo se refiere a la misma transferencia de datos que la Decisión sobre el carácter adecuado de la protección y, por tanto, a tratamientos de datos que están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva. Por consiguiente, el Tribunal anula la Decisión del Consejo por la que se aprueba la celebración del Acuerdo y no considera necesario examinar los demás motivos invocados por el Parlamento.

El Tribunal, sin embargo, tiene en cuenta, por una parte, que la Comunidad no puede invocar su propio Derecho como justificación del incumplimiento del Acuerdo, que sigue siendo aplicable durante el plazo de noventa días a partir de su denuncia, y, por otra, la estrecha relación existente entre el Acuerdo y la Decisión de la Comisión sobre el carácter adecuado de la protección, y limita los efectos de su sentencia. En efecto, por razones de seguridad jurídica y con el fin de proteger a las personas afectadas y considerando el plazo que requiere la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, mantiene los efectos de dicha Decisión hasta el 30 de septiembre de 2006.

La anulación del Acuerdo y de la Decisión en estas condiciones, esto es, con el único motivo de la inadecuación de la base jurídica y con un cortísimo plazo para su ejecución, hacen que la victoria del Parlamento Europeo en este asunto sea pírrica. En efecto, las consecuencias prácticas de esta sentencia no han tardado en conocerse. El 19 de junio de 2006, la Comisión europea anunciaba haber recomendado que la Comisión y el Consejo denunciasen el Acuerdo y que el Consejo autorizase a la Comisión a negociar un nuevo acuerdo con los Estados Unidos sobre la base del artículo 38 del Título VI del Tratado UE (tercer pilar)²⁹, que permite concluir acuerdos internacionales en materias de seguridad pública y penales. La Comisión sugería que el nuevo acuerdo retomase el contenido del denunciado, puesto que el Tribunal de Justicia no lo había criticado³⁰. De este modo, ha quedado desoída la principal preocupación del Parlamento Europeo, consistente en una eventual violación de los derechos fundamentales por parte del Acuerdo³¹, y, jurídicamente, el

²⁹ Sobre esta disposición, véase el comentario de ROUCHEREAU, F. en *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, Dalloz, Bâle 2000, p. 116 y s.

³⁰ Véase <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/800>

³¹ El Abogado General Léger sí había examinado esta cuestión en sus conclusiones y considerado que no había habido violación de los derechos fundamentales.

Parlamento no dispone de medio alguno para hacerse entender en el marco de una negociación en el marco del tercer pilar.³² ³³ Evidentemente, el Parlamento dispone de medios políticos para hacerse entender y parece haber obtenido una solución aceptable para el conjunto de instituciones en el contexto de la urgencia, consistente en no alterar el contenido en el nuevo acuerdo a concluir antes de finales de septiembre 2006 y reexaminar la cuestión en el marco de una revisión que tendrá lugar un año después.³⁴

La sentencia también puede tener consecuencias prácticas para otros actos. Para empezar, ciertamente, un Acuerdo de transferencia de datos de pasajeros concluido con Canadá³⁵ debería seguir las mismas vicisitudes, ya que también estaba fundamentado en la «incorrecta» base jurídica del artículo 95 CE. Y queda por ver qué sucederá con la Directiva 2006/24/CE sobre conservación de datos telefónicos³⁶, recurrida por Irlanda ante el Tribunal de Justicia. En efecto, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal, habrá que dilucidar si el objeto principal de la misma es el mercado interior o la protección de la seguridad pública. Y, a la vista, por un lado, de la reciente sentencia sobre protección del medio ambiente a través del Derecho penal³⁷ y, por otro lado, de la sentencia aquí comentada, lo cierto es que uno no sabe muy bien por dónde irán los tiros.

(CGV)

³² Y tampoco tiene derecho de recurso contra un tal acuerdo.

³³ De hecho, cabe preguntarse por qué los servicios jurídicos del Parlamento, al formular el recurso, optaron por contestar una base jurídica que les era favorable.

³⁴ Véase semanario *European Voice*, 13-19 de julio de 2006, p. 3.

³⁵ Véase http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/86404.pdf

³⁶ Directiva 2006/24/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE (DO L 105, p. 54).

³⁷ Sentencia de 13 de septiembre 2005, Comisión / Consejo (C-176/03, Rec. p. I-7879), comentada en el número 34/2006 de esta Revista.

El paso final en la armonización progresiva por la vía jurisprudencial de los regímenes de seguro de enfermedad de los distintos sistemas nacionales de seguridad social: Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de mayo de 2006, Watts, asunto C-372/04³⁸

La sentencia recaída en este asunto tiene su origen en una petición de decisión prejudicial planteada por la Court of Appeal del Reino Unido, en julio de 2004, por la que se pedía la interpretación de los artículos 48 CE a 50 CE y 152 CE, apartado 5, así como del artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71.³⁹

La petición se presentó en el marco de un litigio derivado de la decisión del Bedford Primary Care Trust (en lo sucesivo, «PCT de Bedford») de negarse a reembolsar el coste de un tratamiento hospitalario recibido en Francia por la Sra. Watts, residente en el Reino Unido.

En lo que a la normativa comunitaria se refiere, el artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71, dispone lo siguiente:

«1. El trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia que satisfaga las condiciones exigidas por la legislación del Estado competente para tener derecho a las prestaciones, y:

[...]

c) que sea autorizado por la institución competente a desplazarse al territorio de otro Estado miembro para recibir en el mismo la asistencia apropiada a su estado; tendrá derecho:

i) a las prestaciones en especie servidas, por cuenta de la institución competente, por la institución del lugar de estancia [...], según las disposiciones de la legislación que ésta aplique, como si estuviera afiliado a la misma, regulándose la duración del servicio de las prestaciones por la legislación del Estado competente;

[...]»

La autorización requerida en virtud de la letra c) del apartado 1 no puede ser denegada cuando la asistencia figure entre las prestaciones previstas por la legislación del Estado miembro en cuyo territorio resida el interesado y cuando, habida cuenta de su estado de salud y de la evolución probable de

³⁸ Disponible en la página del Tribunal de Justicia <http://curia.europa.eu> y pendiente de publicación en la Recopilación.

³⁹ Reglamento (CEE) del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CEE) n.º 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (*DO* 1997 L 28, p. 1).

su enfermedad, esta asistencia no pueda serle dispensada en el plazo normalmente necesario para obtener el tratamiento en el Estado miembro en el que reside. Se desprende de la Decisión n.º 153 (94/604/CE) de la Comisión administrativa de las Comunidades Europeas para la seguridad social de los trabajadores migrantes,⁴⁰ que el formulario E 112 es el certificado requerido para la aplicación del artículo 22, apartado 1, letra c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71.

Las características principales del Servicio Nacional de Salud (National Health Service, en lo sucesivo, «NHS») en el Reino Unido son las siguientes: los organismos que forman parte de él dispensan gratuitamente tratamiento hospitalario, sin ánimo de lucro, a todas las personas que residen habitualmente en el país, financiado directamente por el Estado, a partir de los ingresos fiscales que la Administración reparte entre los Institutos de Asistencia Primaria (Primary Care Trusts; en lo sucesivo, «PCT») en función de las necesidades de la población de sus respectivos sectores geográficos. Ni los trabajadores ni los empresarios abonar cotizaciones para financiar el NHS, y tampoco se solicita al paciente participación alguna en los gastos. No existen listas nacionales en las que se indiquen los servicios médicos que deben prestarse y el acceso al tratamiento hospitalario requiere una decisión al efecto de un médico de medicina general.

Como el presupuesto asignado por el Gobierno al NHS no basta para tratar con rapidez a todos los pacientes independientemente de la urgencia del caso, se establecen prioridades a fin de utilizar adecuadamente los recursos disponibles, lo que provoca listas de espera relativamente largas para los tratamientos menos urgentes. Los organismos del NHS deciden cómo ponderar las prioridades clínicas, dentro de los límites de la dotación presupuestaria que se les ha asignado y respetando las directrices nacionales. Las listas de espera persiguen dos objetivos: en primer lugar, garantizar las prestaciones hospitalarias respetando las prioridades y las decisiones de los organismos del NHS sobre el uso de los recursos disponibles y, en segundo lugar, preservar la equidad entre los pacientes que requieren tratamiento hospitalario para problemas de salud diferentes y con grados de urgencia variables.

Los pacientes afiliados al NHS carecen del derecho a recibir tratamientos específicos en momentos determinados. La naturaleza del tratamiento hospitalario, el lugar y el momento en que se dispensará y la duración del mismo se determinan en función de las prioridades clínicas y de los recursos del organismo competente del NHS, y no a elección del paciente. Las decisiones de los organismos del NHS pueden ser impugnadas ante los tribunales, pero

⁴⁰ Decisión de 7 de octubre de 1993, relativa a los modelos de formularios necesarios para la aplicación de los Reglamentos (CEE) n.º 1408/71 y (CEE) n.º 574/72 del Consejo (E 001, E 103-E 127) (DO 1994, L 244, p. 22).

los recursos son desestimados en la mayoría de los casos. Como los tratamientos dispensados por el NHS son gratuitos, la cuestión del reembolso de sus gastos al paciente no se plantea y no existe normativa al respecto. Por consiguiente, no existen baremos de reembolso en la legislación británica. Los pacientes afiliados al NHS no tienen derecho a recibir tratamiento hospitalario en el sector privado a cargo del NHS.

La misión de los PCT consiste en planificar y garantizar a nivel local la asistencia sanitaria, incluidos los servicios de medicina general, en la zona atribuida a cada uno de ellos. En cada ejercicio presupuestario, el Ministerio de Sanidad abona a cada PCT un importe, que no puede sobrepasarse, destinado a cubrir el coste de los tratamientos hospitalarios y los gastos generales. Los «NHS trusts» son personas jurídicas distintas, que tienen como objetivo el suministro de bienes y la prestación de servicios en el marco del NHS. Casi todos los hospitales británicos son gestionados por un «NHS trust». Los «NHS trusts» se financian con las cantidades recibidas de los PCT por los tratamientos y servicios médicos que éstos les encomiendan. La colaboración entre los PCT y los NHS trusts se basa en un sistema de «contratos NHS», cuyo cumplimiento no es exigible ante los tribunales. Los contratos NHS se redactan partiendo de un acuerdo que determina la cantidad de servicios previstos y la financiación correspondiente. Los PCT y los NHS trusts son entidades sin ánimo de lucro. La parte del presupuesto asignado que no haya sido utilizada puede trasladarse al ejercicio siguiente si se cumplen ciertos requisitos; de no ser así, dicha cantidad debe ser devuelta a la Administración.

Las personas que no residen habitualmente en el Reino Unido pueden recibir también tratamiento médico del NHS, en principio no gratuito. El Reglamento del NHS sobre el cobro a visitantes extranjeros de 1989 [NHS (Charges to Overseas Visitors) Regulations 1989] regula la facturación y el cobro de los gastos de los tratamientos dispensados a estos pacientes por el NHS, facturación y cobro que los PCT están obligados a realizar. El Reglamento establece varias exenciones, principalmente para los tratamientos dispensados en los servicios hospitalarios de accidentes y de urgencias, por una parte, y con objeto de tener en cuenta los derechos de los pacientes afiliados al sistema de seguridad social de otro Estado miembro, por otra parte.

Como el Reglamento n.º 1408/71 es directamente aplicable en los Estados miembros, el Reino Unido no ha adoptado medidas de aplicación. Un paciente afiliado al NHS y residente habitual en el Reino Unido puede recibir tratamiento hospitalario en otro Estado miembro con arreglo al artículo 22, apartado 1, letra c). En tal caso, los gastos son reembolsados directamente a la institución del Estado miembro en el que se ha recibido el tratamiento, a la tarifa de reembolso vigente.

La Sra. Watts, que necesitaba ser intervenida en la cadera, solicitó información al PCT de Bedford sobre la posibilidad de desplazarse al extranjero

al amparo de un formulario E 112. El 1 de octubre de 2002, la paciente fue examinada por un especialista británico, que opinó, el 28 octubre de 2002, que su caso presentaba la misma urgencia que el de sus demás pacientes con la misma dolencia, que su movilidad se encontraba gravemente reducida y que sufría dolores constantes. El especialista la incluyó entre los casos «de rutina», lo que significaba que iba a tener que esperar alrededor de un año antes de poder ser operada en un hospital local. El 21 de noviembre de 2002, el PCT de Bedford notificó a la Sra. Watts su negativa a expedir un formulario E 112, dado que no se cumplía el segundo de los requisitos exigidos en el artículo 22, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1408/71. A su juicio, la paciente podía recibir tratamiento en un hospital local «dentro de un plazo que se ajustaba a los objetivos del plan de seguridad social de la Administración» y, por lo tanto, «sin un retraso indebido».

El 12 de diciembre de 2002, la Sra. Watts entabló un procedimiento destinado a obtener una autorización para recurrir contra esta decisión denegatoria. La vista relativa a la admisibilidad de dicho recurso se celebró ante la High Court of Justice el 22 de enero de 2003. En ella se informó de que, a principios de enero de 2003, la Sra. Watts había consultado a un especialista en Francia, quien había estimado que el empeoramiento del estado de salud de la paciente incrementaba la necesidad de operarla urgentemente. Las autoridades sanitarias propusieron que se la examinara de nuevo al objeto de analizar la posibilidad de reconsiderar la decisión anterior. Después del nuevo examen, realizado el 31 de enero de 2003, el especialista dictaminó que procedía modificar la clasificación de la paciente, incluyéndola en la categoría de los que debían ser operados «pronto», es decir, en la categoría intermedia entre los casos más urgentes y los de rutina. Esto significaba ser intervenida al cabo de tres o cuatro meses, o sea, en abril o mayo de 2003.

La negativa a expedir un formulario E 112 fue reiterada, dado que el plazo de espera para operar a la paciente en un hospital local había quedado reducido y no existía un retraso indebido. El 7 de marzo de 2003, la Sra. Watts hizo que le instalaran una prótesis de cadera en Abbeville (Francia) y abonó los gastos de dicha intervención médica, de un importe equivalente a 3.900 GBP. Continuó el procedimiento destinado a obtener una autorización para recurrir contra la decisión denegatoria y solicitó el reembolso de los gastos médicos incurridos en Francia. El 1 de octubre de 2003, la High Court of Justice, que había suspendido el procedimiento hasta que se dictara la sentencia Müller-Fauré y van Riet⁴¹, decidió que el artículo 49 CE era aplicable a los servicios médicos prestados en Francia a la Sra. Watts, a pesar de que

⁴¹ Sentencia de 13 de mayo de 2003 (C-385/99, Rec. p. I-4509).

el reembolso de los gastos del tratamiento recibido había sido solicitado en el contexto del NHS.

La High Court desestimó, sin embargo, la demanda de la Sra. Watts. A pesar de reconocer que cualquier autoridad nacional que se hubiera guiado, como debía, por los principios establecidos por el Tribunal de Justicia, en particular en las sentencias Smits y Peerbooms⁴² y Müller-Fauré y van Riet, se habría visto obligada a concluir en octubre o noviembre de 2002 que el retraso previsto, de aproximadamente un año, era en cualquier caso «indebido», por lo que podía conferir a la demandante, en virtud del artículo 49 CE, el derecho al reembolso de los gastos necesarios para recibir tratamiento en un plazo más razonable en otro Estado miembro, dicho órgano jurisdiccional concluyó que en el caso concreto no había existido un retraso indebido a partir de que fue sometida a un nuevo examen a finales de enero de 2003. A su juicio, un periodo de espera de tres o cuatro meses no bastaba para que se reconociera a la interesada el derecho a recibir tratamiento en el extranjero, ni para exigir que el NHS le reembolsara los gastos.

Tanto la Sra. Watts como el Secretary of State for Health interpusieron recurso de apelación contra dicha sentencia ante la Court of Appeal. El recurso de la Sra. Watts se dirigía contra la desestimación de su pretensión de reembolso y contra la tesis expuesta en la sentencia de primera instancia en el sentido de que el plazo de espera aplicable en virtud del derecho nacional constituye un dato pertinente a efectos de aplicar el artículo 49 CE y un dato esencial en el contexto del artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71. El del Secretary of State for Health se basaba esencialmente en el argumento de que los pacientes afiliados al NHS carecen del derecho a invocar el artículo 49 CE, por lo que procedía aplicar exclusivamente el artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71.

El órgano jurisdiccional británico estaba seguro, habida cuenta de las sentencias Smits y Peerbooms y Müller-Fauré y van Riet, de que los servicios nacionales de salud financiados por el Estado, como el NHS, están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 49 CE pero, en su opinión, se deducía del apartado 98 de la sentencia Müller-Fauré y van Riet que el derecho a recibir tratamiento en el extranjero estaba supeditado a la existencia de un derecho a recibir tratamiento en el Estado miembro competente, derecho del que carecen los pacientes británicos en el marco del NHS. A su juicio, como las actividades médicas constituyen prestaciones de servicios a efectos del artículo 49 CE, las autoridades nacionales responsables de la financiación de los tratamientos sanitarios no pueden impedir, en principio, que los residentes reciban tratamiento en otro Estado miembro, a menos que

⁴² Sentencia de 12 de julio de 2001, Smits y Peerbooms (C-157/99, Rec. p. I-5473).

tal restricción pueda justificarse por la necesidad de mantener un servicio médico y hospitalario equilibrado y accesible a todos, aunque dicha justificación no podría invocarse si diera lugar a un retraso indebido en la aplicación del tratamiento al paciente en su Estado miembro de residencia. Consideraba que, en virtud de la sentencia Inizan⁴³, el concepto de retraso indebido debía interpretarse, al igual que el segundo de los requisitos establecidos en el artículo 22, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1408/71, basándose en las consideraciones de carácter clínico específicas de cada caso concreto, y no en función de los plazos normales de espera y de las listas, que reposan en consideraciones de carácter económico. Indicaba, sin embargo, que el Tribunal de Justicia todavía no había ofrecido una respuesta clara sobre el modo de interpretar este concepto.

A la luz de la sentencia Inizan, dicho órgano jurisdiccional se preguntaba si las consideraciones de carácter presupuestario podían ser pertinentes. Se planteaba así si procedía estimar que un Estado miembro está obligado a destinar recursos para que sus ciudadanos reciban tratamiento en el extranjero en un plazo más corto, con el riesgo de alargar los plazos necesarios para dispensar tratamiento en el territorio nacional en casos más urgentes, por una parte, y de afectar a la gestión de los recursos y a la planificación de su sistema sanitario, por otra. En el supuesto de que dicha obligación existiera, se preguntaba si el Estado miembro está obligado a reembolsar los costes de un tratamiento recibido en el extranjero con arreglo a la legislación del Estado miembro de estancia, según lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71, o con arreglo a su propia legislación, según el artículo 49 CE. También planteaba la cuestión de si, en este supuesto, el Estado debe hacerse cargo de los gastos de viaje y de estancia. El órgano jurisdiccional remitente ponía de relieve que, en un sistema como el del NHS, en el que el tratamiento sanitario es gratuito, la obligación de reembolsar los gastos con arreglo a la legislación del Estado miembro competente equivaldría a la obligación de reembolsarlos íntegramente. A su juicio, por tanto, si el concepto de retraso indebido debiera apreciarse prescindiendo de las consideraciones de carácter presupuestario, aplicar el artículo 49 CE supondría que el derecho comunitario se inmiscuiría en la política presupuestaria de los Estados miembros en materia de salud pública, resultado que suscita serias dudas a la vista de lo dispuesto en el artículo 152 CE, apartado 5.

Con el fin de resolver el litigio que tenía planteado, la Court of Appeal decidió suspender el procedimiento y plantear siete cuestiones prejudiciales por las que pedía aclaraciones sobre el alcance de las disposiciones del Trata-

⁴³ Sentencia de 23 de octubre de 2003, C-56/01, Rec. p. I-12403.

do relativas a la libre prestación de servicios, por una parte, y del artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71, por otra.

Con carácter preliminar el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la solicitud de interpretación del artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71 ya que la Sra. Watts había pedido autorización para desplazarse a otro Estado miembro a fin de recibir asistencia a cargo del NHS y al amparo de un formulario E 112, con arreglo a lo dispuesto en la dicha norma. Además, se le había denegado la autorización porque no cumplía los requisitos exigidos por dicha norma, sin excluir, no obstante, la aplicación del artículo 49 CE. En efecto, el hecho de que una medida nacional sea conforme a una disposición de derecho derivado no hace que la medida escape a las disposiciones del Tratado.⁴⁴ El artículo 22, apartado 1, letra c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71 confiere un derecho a las prestaciones en especie servidas, a cuenta de la institución competente, por la del lugar de estancia, según las disposiciones de su propia normativa, como si el asegurado fuera uno de sus afiliados.⁴⁵ La aplicabilidad del artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71 a un caso concreto no excluye que, en virtud del artículo 49 CE, el interesado pueda disponer paralelamente del derecho a recibir asistencia sanitaria en otro Estado miembro en condiciones de cobertura diferentes de las que establece dicho artículo 22.⁴⁶

El Tribunal de Justicia pasó a interpretar, en primer lugar, el artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71 como se le pedía en la quinta de las preguntas formuladas; a continuación, las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios objeto de las cuatro primeras y, por último, respondió a la sexta y a la séptima, referidas indistintamente al artículo 49 CE y al artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71, en el contexto referido exclusivamente a prestaciones médicas dispensadas en un marco hospitalario que requirieron un internamiento de la interesada.

Mediante la quinta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente preguntaba, en esencia, si los criterios para interpretar la expresión «en el plazo normalmente necesario para obtener el tratamiento de que se trata», del artículo 22, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1408/71, son idénticos a los que sirven para definir el concepto de «tiempo oportuno» en el marco del artículo 49 CE. Mediante la cuarta, preguntaba también si, para interpretar el plazo mencionado en el artículo 22, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1408/71, era necesario o lícito tener en cuenta la existencia de plazos de espera, las prioridades clínicas establecidas por

⁴⁴ Sentencia de 28 de abril de 1998, Kohll, C-158/96, Rec. p. I-1931, apartado 25.

⁴⁵ Véase la sentencia Inizan, antes citada, apartado 20.

⁴⁶ Sentencia de 12 de julio de 2001, Vanbraekel y otros, C-368/98, Rec. p. I-5363, apartados 37 a 53.

el organismo competente del NHS, la gestión de la oferta de tratamiento hospitalario mediante el establecimiento de prioridades destinadas a sacar el máximo partido de unos recursos limitados, la gratuidad del tratamiento dispensado en la estructuras del NHS y el estado patológico individual del paciente, sus antecedentes y la evolución probable de su enfermedad.

Al inicio de su razonamiento, el Tribunal de Justicia recordó que el artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71, al garantizar al paciente, que cuente con una autorización, el acceso al tratamiento en los demás Estados miembros en condiciones de cobertura tan favorables como las que se aplican a quienes están asegurados en dichos Estados⁴⁷ y al precisar, en su apartado 2, párrafo segundo, que la institución nacional competente no podrá denegar la autorización cuando se cumplan los dos requisitos establecidos en esta última disposición,⁴⁸ contribuye a facilitar la libre circulación de los pacientes y, en la misma medida, la prestación de servicios médicos transfronterizos entre los Estados miembros.⁴⁹

Para cumplir el primero, es preciso que la asistencia figure entre las prestaciones previstas por la legislación del Estado miembro en cuyo territorio resida el interesado. De los términos en los que el organismo competente había notificado a la interesada su negativa a expedirle un formulario E 112 se deducía, sin embargo, que el requisito que no cumplía era el segundo.

El Tribunal de Justicia afirmó que no existía justificación alguna para dar interpretaciones diferentes en el contexto del artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71, por una parte, y en el del artículo 49 CE, por otra, ya que, en ambos casos, la cuestión que se plantea es la de si la asistencia hospitalaria exigida por el estado de salud del interesado puede serle dispensada en el Estado miembro en el que reside, en un plazo aceptable que no afecte a su utilidad o a su eficacia.

A partir del apartado 104 de la sentencia Smits y Peerbooms y del apartado 90 de la sentencia Müller-Fauré y van Riet, antes citadas, el Tribunal de Justicia

⁴⁷ Sentencias de 3 de julio de 2003, Van der Duin y ANOZ Zorgverzekeringen, C 156/01, Rec. p. I 7045, apartado 50, y de 12 de abril de 2005, Keller, C 145/03, Rec. p. I 2529, apartado 45).

⁴⁸ Véase la sentencia Inizan, antes citada, apartado 37. En esta sentencia, apartados 45 y 46, el Tribunal de Justicia ofreció una interpretación del plazo contemplado en el artículo 22, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1408/71 que reproducía la interpretación dada por él a la expresión «en tiempo oportuno» en las sentencias Smits y Peerbooms, apartados 103 y 104, y Müller-Fauré y van Riet, apartados 89 y 90, antes citadas, relativas a la apreciación de la compatibilidad con el artículo 49 CE de una disposición nacional que supeditaba la cobertura de los gastos de asistencia hospitalaria en otro Estado miembro a un requisito relacionado con la necesidad del tratamiento.

⁴⁹ Véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Vanbraekel y otros, apartado 32; Inizan, apartado 21, y Keller, apartado 46.

había precisado, en la sentencia Inizan,⁵⁰ que, para poder apreciar si un tratamiento que presenta el mismo grado de eficacia para el paciente puede obtenerse en tiempo oportuno en el Estado miembro de residencia, la institución competente está obligada a tomar en consideración todas las circunstancias que caracterizan cada caso concreto, teniendo debidamente en cuenta no sólo la situación médica del paciente en el momento en que solicita la autorización y, en su caso, el grado de dolor o la naturaleza de su discapacidad, que puede, por ejemplo, hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio de una actividad profesional, sino, además, sus antecedentes. En la sentencia Müller-Fauré y van Riet,⁵¹ antes citada, subrayó que, para acreditar que un tratamiento idéntico o que presenta el mismo grado de eficacia para el paciente está disponible en tiempo oportuno en un establecimiento situado en el territorio del Estado miembro de residencia, la institución competente no puede basarse exclusivamente en la existencia de listas de espera en dicho territorio, sin tomar en consideración las circunstancias concretas que caracterizan la situación médica del paciente.

El Tribunal de Justicia hizo extensivos estos pronunciamientos, formulados en el marco del artículo 49 CE, al contexto del artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71, añadiendo que el artículo 20 del Reglamento n.º 83/2004,⁵² que está destinado a sustituir al artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71, establece la obligación de otorgar tal autorización cuando, entre otros requisitos, el tratamiento no pueda ser dispensado al interesado en su Estado miembro de residencia «en un plazo justificable desde el punto de vista médico», «habida cuenta de su estado de salud en ese momento y de la evolución probable de la enfermedad». Éstas eran pues las indicaciones que debían servir de guía para precisar al órgano jurisdiccional remitente cuáles de los factores mencionados en la cuarta cuestión debería tomar en consideración a fin de verificar si se cumple el segundo requisito establecido en el artículo 22, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1408/71.

Apreció, a continuación, que en un contexto que presenta como principales rasgos, por una parte, una demanda de asistencia hospitalaria en constante aumento, principalmente a causa de los progresos de la medicina y del incremento de la esperanza de vida, y, por otra, una oferta necesariamente limitada por razones presupuestarias, no cabe duda de que las autoridades nacionales responsables de gestionar la prestación de dicha asistencia tienen derecho a establecer, si lo consideran necesario, un sistema de listas de espera que permita planificar tal prestación y establecer prioridades en función de los recursos y capacidades disponibles.

⁵⁰ Antes citada, apartado 46.

⁵¹ Apartado 92.

⁵² Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (*DO* L 166, p. 1).

No obstante, para denegar la autorización contemplada en el artículo 22, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1408/71 invocando la existencia de un plazo de espera, la institución competente se encuentra obligada a acreditar que el plazo en el que el paciente puede obtener el tratamiento hospitalario exigido por su estado de salud en un establecimiento integrado en el sistema nacional, plazo derivado de los objetivos de planificación y de gestión de la oferta hospitalaria establecidos por las autoridades nacionales en función de prioridades clínicas determinadas de antemano con carácter general, no sobrepasa el plazo aceptable con arreglo a una evaluación médica objetiva de las necesidades clínicas del interesado que tenga en cuenta su estado patológico, sus antecedentes, la evolución probable de su enfermedad y su grado de dolor o la naturaleza de su discapacidad en el momento en que solicita dicha autorización. Además, la fijación de los plazos de espera debe concebirse de un modo flexible y dinámico, que permita reconsiderar el plazo inicialmente notificado al interesado en función de un eventual empeoramiento de su estado de salud con posterioridad a la primera solicitud de autorización. Si el plazo derivado de los objetivos generales de planificación no sobrepasa el plazo clínicamente aceptable, la institución competente puede considerar legítimamente que no concurre el requisito establecido en el artículo 22, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1408/71 y denegar la autorización solicitada por el interesado al amparo del apartado 1, letra c), inciso i).

En efecto, si existiera la obligación de autorizar a los pacientes afiliados a un servicio nacional de salud a dirigirse a otro Estado miembro para recibir, a cargo de la institución competente, una asistencia hospitalaria que los establecimientos de dicho servicio pueden proporcionarles en un plazo clínicamente aceptable, por el simple motivo de que en ese otro Estado miembro puede disponerse con más rapidez de una asistencia idéntica o que presenta el mismo grado de eficacia, la consecuencia sería un flujo migratorio de pacientes que podría poner en peligro todos los esfuerzos de planificación y de racionalización efectuados en el sector de los servicios sanitarios, con objeto de evitar los problemas de exceso de capacidad hospitalaria, de desequilibrio en la oferta de asistencia médica hospitalaria, de derroche y de deterioro, tanto logísticos como financieros.⁵³

Si, por el contrario, concurre el segundo requisito establecido en el artículo 22, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1408/71, el hecho de que el coste del tratamiento hospitalario previsto en otro Estado miembro pueda sobrepasar el coste de dispensar dicho tratamiento en un estableci-

⁵³ Sentencias antes citadas Smits y Peerbooms, apartado 106, y Müller-Fauré y van Riet, apartado 91.

miento integrado en el sistema nacional no puede constituir un motivo legítimo para denegar la autorización. Tampoco constituiría un motivo legítimo para denegar la autorización solicitada el hecho de que, en caso de concederla, un servicio nacional de salud, caracterizado por la gratuidad del tratamiento hospitalario dispensado en sus establecimientos, se vería obligado a establecer un mecanismo financiero destinado a reembolsar a la institución del Estado miembro de estancia, a petición de ésta, las prestaciones en especie servidas al paciente.⁵⁴

El Tribunal de Justicia añadió que esta interpretación no ponía en entredicho la facultad de las autoridades nacionales de gestionar mediante listas de espera la capacidad hospitalaria disponible en su territorio, siempre que las listas no impidan que en cada caso individual se tomen en consideración las circunstancias que caracterizan la situación médica y las necesidades clínicas del interesado, en el momento en que éste solicite una autorización para recibir asistencia hospitalaria en otro Estado miembro a cargo del sistema al que está afiliado.

En resumen: las autoridades nacionales no pueden denegar la autorización si la situación del paciente presenta, tras una evaluación médica objetiva, un grado de urgencia tal que justifica la obtención de un tratamiento en otro Estado miembro en el que pueda esperar recibirlo, en un establecimiento local integrado en el servicio nacional de salud, en un plazo inferior al derivado de las listas de espera que reflejan los objetivos generales de planificación y de gestión. En cambio, estas autoridades pueden negarse a concederla cuando no exista ninguna causa de urgencia específica de la situación clínica del paciente que autorice a pensar que el plazo de espera derivado de dichos objetivos no es razonable.

El Tribunal afirmó igualmente que tal interpretación tampoco es susceptible de provocar un éxodo de pacientes que, disponiendo de los recursos necesarios al efecto y con independencia de cualquier consideración de necesidad médica, deseen desplazarse a otro Estado miembro para obtener en él, a cargo del servicio nacional de salud al que están afiliados, el tratamiento hospitalario que necesitan en un plazo inferior a aquél en el que podrían recibir dicho tratamiento en un establecimiento nacional integrado en dicho servicio ya que queda en todo caso preservado el derecho de la institución competente a negarse a expedir la autorización para la cobertura financiera del tratamiento hospitalario en otro Estado miembro cuando no existan circunstancias específicas que hagan pensar que el plazo de espera sobrepasaría el plazo aceptable en la situación clínica del paciente. Corresponde, en todo caso, al órgano jurisdiccional remitente verificar tal circunstancia.

⁵⁴ Sentencia Müller-Fauré y van Riet, apartado 105.

Mediante las cuatro primeras preguntas, que el Tribunal de Justicia examinó conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente preguntaba además si, en virtud del artículo 49 CE, un paciente afiliado al NHS tiene derecho a recibir asistencia hospitalaria en otro Estado miembro a cargo de dicho servicio y en qué condiciones.

El Tribunal de Justicia reiteró su jurisprudencia, según la cual, las prestaciones médicas dispensadas a cambio de una remuneración están comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios,⁵⁵ sin que deba distinguirse entre la asistencia dispensada en un marco hospitalario o fuera de él.⁵⁶ Ha declarado igualmente que la libre prestación de servicios comprende la libertad de los destinatarios, incluidas las personas que requieren tratamiento médico, para desplazarse a otro Estado miembro con el fin de recibir los servicios.⁵⁷

La Sra. Watts había pagado directamente al establecimiento en Francia en el que había sido tratada, y el hecho de que posteriormente solicitara el reembolso de la asistencia hospitalaria a un servicio nacional de salud no podía producir el efecto de descartar la aplicación de las normas relativas a la libre prestación de servicios garantizada por el Tratado.⁵⁸ El Tribunal de Justicia ha declarado también que una prestación médica no pierde su calificación de prestación de servicios a efectos del artículo 49 CE por el simple hecho de que el paciente solicite a un servicio nacional de salud que se haga cargo de los gastos después de haber pagado el tratamiento recibido en el extranjero.⁵⁹ Por tanto, el artículo 49 CE se aplica a la situación de la Sra. Watts la cual había recibido prestaciones médicas en un marco hospitalario a cambio de una remuneración en un Estado miembro distinto de su Estado de residencia, con independencia del modo en que funcione el sistema nacional de salud al que está afiliada y al que se haya solicitado el reembolso.

Este pronunciamiento se explica porque, si bien es cierto que el derecho comunitario no restringe la competencia de los Estados miembros para organizar sus sistemas de seguridad social y, como es sabido, a falta de una armonización a escala comunitaria, corresponde a la legislación de cada Estado miembro determinar los requisitos para causar derecho a las prestaciones en

⁵⁵ Véanse, en particular, la sentencia de 4 de octubre de 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland*, C 159/90, Rec. p. I 4685, apartado 18, y la sentencia *Kohll*, antes citada, apartado 29.

⁵⁶ Sentencias antes citadas *Vanbraekel* y otros, apartado 41; *Smits y Peerbooms*, apartado 53; *Müller-Fauré y van Riet*, apartado 38, e *Inizan*, apartado 16.

⁵⁷ Véase la sentencia de 31 de enero de 1984, *Luisi y Carbone*, 286/82 y 26/83, Rec. p. 377, apartado 16.

⁵⁸ Véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas *Smits y Peerbooms*, apartado 55, y *Müller-Fauré y van Riet*, apartado 39.

⁵⁹ Sentencia *Müller-Fauré y van Riet*, antes citada, apartado 103.

materia de seguridad social, no es menos cierto que, en el ejercicio de dicha competencia, los Estados miembros deben respetar el derecho comunitario, incluidas las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios.⁶⁰ Y dichas disposiciones les prohíben introducir o mantener en vigor restricciones injustificadas al ejercicio de dicha libertad en el ámbito de la asistencia sanitaria.

Habiendo decidido que la situación estaba comprendida en el ámbito del artículo 49 CE, había que examinar si se daba una restricción de esta índole, teniendo en cuenta que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 49 CE se opone a la aplicación de toda normativa nacional que tenga por efecto hacer más difíciles las prestaciones de servicios entre Estados miembros que las que se dan dentro de un Estado miembro.⁶¹ En el asunto de autos era manifiesto que, aunque los pacientes afiliados al NHS pueden recibir asistencia en un establecimiento hospitalario situado en otro Estado miembro, no pueden en cambio recibirla a cargo del NHS si no disponen de una autorización.

A este respecto, si bien un paciente afiliado al NHS no puede elegir el momento ni el lugar en el que se le dispensará la asistencia hospitalaria, a cambio, en los establecimientos del NHS, las prestaciones disponibles se dispensan sin autorización.

De ahí se desprende que la exigencia de obtener una autorización previa disuade a los pacientes que desean dirigirse a prestadores de asistencia hospitalaria establecidos en otro Estado miembro, o incluso se lo impide, y constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios, tanto para estos pacientes como para los prestadores de servicios.⁶² No afecta a esta interpretación el hecho de que el NHS no está obligado a autorizar ni a cubrir el coste de la asistencia hospitalaria que se dispense a los pacientes en establecimientos privados del país, no integrados en el NHS. En efecto, las condiciones en las que dicho servicio cubre la asistencia hospitalaria prevista en otro Estado miembro deben compararse, no con el modo en que el derecho nacional trata las prestaciones de asistencia hospitalaria dispensadas a los pacientes en establecimientos locales privados, sino, por el contrario, con las condiciones en que dicho servicio suministra tales prestaciones en los establecimientos hospitalarios integrados en él.

A continuación, el Tribunal examinó si tal restricción puede justificarse objetivamente.

⁶⁰ Véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Smits y Peerbooms, apartados 44 a 46; Müller-Fauré y Van Riet, apartado 100, e Inizan, apartado 17.

⁶¹ Sentencias del 5 de octubre de 1994, Comisión/Francia, C-381/93, Rec. p. I-5145, apartado 17; Kohll, antes citada, apartado 33, y Smits y Peerbooms, antes citada, apartado 61.

⁶² Véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Smits y Peerbooms, apartado 69, y Müller-Fauré y van Riet, apartado 44.

A este respecto, ya ha declarado que un riesgo de perjuicio grave para el equilibrio financiero del sistema de seguridad social constituye una razón imperiosa de interés general capaz de justificar un obstáculo al principio de libre prestación de servicios.⁶³ Ha reconocido igualmente que el objetivo de mantener un servicio médico y hospitalario equilibrado y accesible a todos también puede estar comprendido en las excepciones por razones de salud pública previstas en el artículo 46 CE, en la medida en que contribuye a la consecución de un elevado grado de protección de la salud.⁶⁴ Ha precisado también que el artículo 46 CE permite a los Estados miembros restringir la libre prestación de servicios médicos y hospitalarios, en la medida en que el mantenimiento de una capacidad de asistencia o de una competencia médica en el territorio nacional es esencial para la salud pública, e incluso para la supervivencia de su población.⁶⁵ Quedaba por comprobar si la restricción podía justificarse a la vista de dichas razones imperiosas y por verificar que no excedía de lo que es objetivamente necesario a dichos efectos y que el resultado no podía obtenerse mediante normas menos coercitivas.⁶⁶

Para llegar a la conclusión de que el requisito de someter a autorización previa la cobertura financiera por parte del sistema nacional de la asistencia hospitalaria prevista en otro Estado miembro resulta una medida a la vez necesaria y razonable, el Tribunal partió de tres premisas enunciadas con anterioridad en su jurisprudencia: i) el número de infraestructuras hospitalarias, su reparto geográfico, su organización y el equipamiento de que disponen, y la clase de servicios médicos que pueden ofrecer, deben poder ser objeto de una planificación, que responde por lo general a diversas preocupaciones; ii) esta planificación persigue el objetivo de garantizar en el territorio de un Estado miembro un acceso suficiente y permanente a una gama equilibrada de prestaciones hospitalarias de calidad, y iii) la planificación responde a la voluntad de lograr un control de los gastos y de evitar, en la medida de lo posible, todo derroche de medios financieros, técnicos y humanos, derroche que resultaría aún más perjudicial en la medida en que el sector de la asistencia hospitalaria genera costes considerables y debe responder a necesidades crecientes, mientras que los medios financieros destinados a la asistencia sanitaria no son ilimitados, cualquiera que sea el modo de financiación.

⁶³ Sentencias antes citadas Kohll, apartado 41; Smits y Peerbooms, apartado 72, y Müller-Fauré y van Riet, apartado 73.

⁶⁴ Sentencias antes citadas Kohll, apartado 50; Smits y Peerbooms, apartado 73, y Müller-Fauré y van Riet, apartado 67.

⁶⁵ Sentencias antes citadas Kohll, apartado 51; Smits y Peerbooms, apartado 74, y Müller-Fauré y van Riet, apartado 67.

⁶⁶ Véase la sentencia Smits y Peerbooms, antes citada, apartado 75, y la jurisprudencia que allí se cita.

En la sentencia *Smits y Peerbooms*, antes citada, el Tribunal de Justicia ya había reconocido, respecto al sistema neerlandés de seguro de enfermedad, que, si los pacientes pudiesen acudir libremente y en cualquier circunstancia a establecimientos hospitalarios con los que las cajas de enfermedad no hayan establecido ningún concierto, tanto si se trata de establecimientos situados en los Países Bajos como en otro Estado miembro, cualquier esfuerzo de planificación efectuado a través del sistema de concertación con el fin de contribuir a garantizar una oferta de asistencia hospitalaria racionalizada, estable, equilibrada y accesible resultaría inmediatamente comprometido. Esas consideraciones, formuladas a propósito de un sistema de seguridad social basado en un régimen de concierto entre las cajas de enfermedad públicas y los establecimientos hospitalarios y que autorizan a limitar, por imperativos de planificación, el derecho de los pacientes a recibir asistencia, a cargo del sistema nacional al que están afiliados, en establecimientos hospitalarios no integrados en dicho sistema, pueden aplicarse igualmente a un servicio nacional de salud como el NHS. Por tanto, el artículo 49 CE, no prohíbe que el derecho de un paciente a recibir asistencia hospitalaria en otro Estado miembro a cargo del sistema al que está afiliado quede sometido a una autorización previa.

Ahora bien, los requisitos para la concesión de dicha autorización deben poder justificarse mediante razones imperiosas de interés general y cumplir con el requisito de proporcionalidad.⁶⁷ En efecto, un régimen de autorización previa no puede legitimar un comportamiento discrecional de las autoridades nacionales que prive de eficacia a las disposiciones comunitarias, y en particular a las relativas a una libertad fundamental.⁶⁸ Por lo tanto, para que un régimen de autorización previa esté justificado aun cuando introduzca una excepción a una libertad fundamental, es preciso en todo caso que se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de forma que queden establecidos los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales, con el fin de que ésta no pueda ejercerse de manera arbitraria. Un régimen de autorización de este tipo debe basarse, además, en un sistema procedimental suficientemente accesible y adecuado para garantizar a los interesados que sus solicitudes serán tramitadas en un plazo razonable, con objetividad e imparcialidad, y que podrán, además, recurrir judicialmente contra las eventuales denegaciones de autorización.⁶⁹

⁶⁷ Sentencias antes citadas *Smits y Peerbooms*, apartado 82, y *Müller-Fauré y van Riet*, apartado 83.

⁶⁸ Sentencias antes citadas *Smits y Peerbooms*, apartado 90, y *Müller-Fauré y van Riet*, apartado 84, y la jurisprudencia que allí se cita.

⁶⁹ Sentencias antes citadas *Smits y Peerbooms*, apartado 90, y *Müller-Fauré y van Riet*, apartado 85.

A estos efectos, las denegaciones de autorización, o los dictámenes sobre los que dichas denegaciones se fundamenten, deben referirse a las disposiciones específicas en las que se basen y estar debidamente motivados a la luz de estas últimas. Además, los órganos jurisdiccionales que conozcan de los recursos contra tales denegaciones, si lo estiman necesario a efectos de ejercer el control que les incumbe, deben poder recurrir al dictamen de expertos independientes que ofrezcan todas las garantías de objetividad y de imparcialidad.⁷⁰ Respecto al litigio principal, el Tribunal de Justicia subrayó que la normativa del NHS no precisa los criterios de concesión o de denegación de la autorización previa necesaria para la cobertura del tratamiento hospitalario en otro Estado miembro y no establece, por tanto, los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales, lo que dificulta el control judicial de las decisiones.

Tampoco cabe basar la denegación de autorización únicamente en la existencia de listas de espera destinadas a planificar y gestionar la oferta hospitalaria en función de prioridades clínicas determinadas de antemano con carácter general, sin que se haya procedido, en cada caso, a una evaluación médica objetiva del estado patológico del paciente, de sus antecedentes, de la evolución probable de su enfermedad y de su grado de dolor o de la naturaleza de su discapacidad en el momento en que se solicite o se vuelva a solicitar dicha autorización.

De ello el Tribunal de Justicia dedujo que, cuando se observe que el plazo derivado de las listas de espera sobrepasa el plazo aceptable con arreglo a una evaluación médica objetiva del conjunto de circunstancias que caracterizan la situación y las necesidades clínicas del interesado, la institución competente no puede denegar la autorización invocando las listas de espera, la violación del orden normal de prioridades basado en el grado de urgencia respectivo de los casos pendientes, la gratuidad de la asistencia hospitalaria dispensada en el marco del sistema nacional, la obligación de destinar de antemano medios financieros específicos a la cobertura del tratamiento previsto en otro Estado miembro o la comparación entre el coste de dicho tratamiento y el de un tratamiento equivalente en el Estado miembro de residencia.

A pesar de que el derecho comunitario no restringe la competencia de los Estados miembros para organizar sus sistemas de seguridad social y decidir qué volumen de recursos destinarán a su funcionamiento, la realización de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado obliga no obstante inevitablemente a los Estados miembros a introducir adaptaciones en dichos sistemas, sin que pueda considerarse que ello menoscaba su competencia so-

⁷⁰ Véase en este sentido la sentencia Inizan, antes citada, apartado 49.

berana en la materia.⁷¹ De esta forma, la necesidad de que los Estados miembros concilien, por una parte, los principios y la estructura de su sistema sanitario y, por otro, las exigencias derivadas de las libertades comunitarias, entraña para las autoridades responsables de un servicio nacional de salud la obligación de establecer mecanismos de cobertura financiera de la asistencia hospitalaria dispensada en otro Estado miembro a los pacientes a los que no pueda dispensar el tratamiento requerido dentro de un plazo clínicamente aceptable.

Mediante la sexta pregunta, el órgano jurisdiccional remitente preguntaba si la cobertura del coste de la asistencia hospitalaria dispensada en otro Estado miembro a la que el Estado miembro está obligado en virtud del derecho comunitario debe calcularse, en virtud del artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71, con arreglo a la legislación del Estado miembro en el que se dispense dicha asistencia (Estado miembro de estancia) o, en virtud del artículo 49 CE, con arreglo a la legislación del Estado miembro en el que resida el paciente (Estado miembro competente). Quería saber igualmente cómo afectan al problema de la cobertura de dicho coste la gratuidad de la asistencia hospitalaria dispensada en el marco del servicio nacional de salud y la inexistencia correlativa de un baremo de reembolso en la legislación del Estado miembro competente. Preguntaba asimismo si la obligación de cobertura del coste del tratamiento hospitalario dispensado en el Estado miembro de estancia incluye los gastos de viaje y de alojamiento.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que, para el paciente que ha obtenido una autorización al amparo del artículo 22, apartado 1, letra c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71 o que ha recibido una respuesta negativa que es posteriormente declarada infundada, son las modalidades de intervención previstas por la legislación del Estado miembro de estancia las que deben aplicarse, quedando a cargo de la institución competente la obligación de reembolsar posteriormente a la institución de dicho Estado en las condiciones previstas en el artículo 36 del Reglamento n.º 1408/71.⁷² A este respecto, el hecho de que, como consecuencia de la gratuidad de la asistencia hospitalaria dispensada por un servicio nacional de salud, la legislación del Estado miembro competente no contenga baremos de reembolso no impide aplicar las disposiciones de los artículos 22, apartado 1, letra c), inciso i), y 36 del Reglamento n.º 1408/71. En efecto, en el sistema implantado por dichas disposiciones, la obligación que recae en la institución competente consiste en reembolsar a la institución del Estado miembro de estancia el importe de las prestaciones que esta última realizó con arreglo a las disposiciones de dicho Estado, sin que a estos efectos sea necesario remitirse a nin-

⁷¹ Véase la sentencia Müller-Fauré y van Riet, antes citada, apartados 100 y 102.

⁷² Véase la sentencia Vanbraekel y otros, antes citada, apartado 33.

gún baremo de reembolso establecido por la legislación del Estado miembro competente.

A continuación, el Tribunal de Justicia examinó si, en virtud del artículo 49 CE, un paciente afiliado al NHS tiene derecho a obtener de la institución competente una cobertura del tratamiento hospitalario recibido en el Estado miembro de estancia superior a la que se deriva de la aplicación de las disposiciones de la legislación de dicho Estado. Para ello, recordó que constituye una restricción injustificada a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 49 CE el hecho de que la normativa del Estado miembro competente no garantice a un paciente al que se aplique dicha normativa y que haya sido autorizado a ingresar en un hospital de otro Estado miembro, conforme al artículo 22, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1408/71, un nivel de cobertura análogo al que habría obtenido de haber sido hospitalizado en el Estado miembro competente.⁷³

El Tribunal de Justicia apreció que, en el contexto de una legislación nacional que establece la gratuidad de la asistencia hospitalaria dispensada en los establecimientos integrados en el servicio nacional de salud, había que excluir la existencia de un obstáculo a la libre prestación de servicios en el supuesto de que el paciente afiliado a dicho servicio que ha sido autorizado a recibir tratamiento hospitalario en un hospital de otro Estado miembro, conforme al artículo 22, apartado 1, letra c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, o cuya solicitud de autorización ha recibido una respuesta negativa posteriormente declarada infundada, tenga derecho a una cobertura íntegra del coste de dicho tratamiento con arreglo a las disposiciones de la legislación del Estado miembro de estancia ya que, en tal supuesto, el interesado no está obligado a aportar contribución financiera alguna en relación con el coste de dicho tratamiento.

En cambio, en el supuesto de que la legislación del Estado miembro de estancia no prevea una cobertura íntegra del coste del tratamiento hospitalario dispensado en él, para reponer al paciente en la situación en la que se habría encontrado si el servicio nacional de salud del que depende hubiera estado en condiciones de proporcionarle gratuitamente, en un plazo clínicamente aceptable, un tratamiento equivalente al que se le dispensó en el Estado miembro de estancia, la institución competente está obligada a realizar una intervención complementaria a favor del interesado, equivalente a la diferencia entre, por una parte, el coste objetivamente cuantificado de dicho tratamiento equivalente, con un límite máximo, en su caso, correspondiente al importe global facturado por el tratamiento recibido en el Estado miembro de estancia, y, por otra parte, el importe de la intervención de la institución

⁷³ Véase la sentencia Vanbraekel y otros, antes citada, apartados 43 a 52.

de dicho Estado con arreglo a la legislación de este Estado, cuando el primer importe sobrepase al segundo.

En efecto, si se impusiera a la institución competente la obligación de cubrir en cualquier circunstancia el importe íntegro de la diferencia entre el coste del tratamiento hospitalario dispensado en el Estado miembro de estancia y el importe de la intervención de la institución de dicho Estado miembro con arreglo a las disposiciones de éste, incluso cuando el coste de dicho tratamiento sobrepase el coste de un tratamiento equivalente en el Estado miembro competente, ello equivaldría a otorgar al paciente un nivel de cobertura superior a aquél al que tiene derecho en el marco del servicio nacional de salud del que depende.

Precisó, además, que, en el contexto de una legislación que contiene reglas para determinar el importe de los gastos que procede facturar y cobrar, en principio, a ciertos pacientes extranjeros por la asistencia recibida en un establecimiento hospitalario integrado en el servicio nacional de salud, dichas reglas pueden constituir instrumentos de referencia adecuados para determinar el coste que supone para el Estado miembro competente, en un establecimiento integrado en dicho servicio, un tratamiento hospitalario equivalente al que recibió el paciente en el Estado miembro de estancia. En cuanto a los gastos de viajes y de alojamiento, señaló, por lo que respecta al régimen de autorización establecido en el artículo 22, apartado 1, letra c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, que dicha disposición confiere al paciente el derecho de recibir las «prestaciones en especie» servidas, por cuenta de la institución competente, por la institución del Estado miembro de estancia según las disposiciones de la legislación que ésta aplique.⁷⁴

La obligación que los artículos 22 y 36 del Reglamento n.º 1408/71 imponen a la institución competente se refiere a los gastos de la asistencia sanitaria recibida por el paciente en el Estado miembro de estancia, es decir, al coste de las prestaciones médicas propiamente dichas y a los gastos, indisolublemente unidos, de la estancia del interesado en el establecimiento hospitalario. En efecto, la característica esencial de las «prestaciones en especie» a efectos del Reglamento n.º 1408/71 consiste en que se trata de prestaciones «destinadas a cubrir los gastos ocasionados por los cuidados dispensados al asegurado», que adoptan la forma de una cobertura o de un reembolso de los «gastos médicos» provocados por su estado.⁷⁵ El artículo 22 Reglamento n.º 1408/71, al no tener por objeto regular la cuestión de los gastos accesorios en que incurra un paciente autorizado por la institución competente a

⁷⁴ Véanse las sentencias antes citadas Vanbraekel y otros, apartado 32, e Inizan, apartado 21.

⁷⁵ Véase la sentencia de 5 de marzo de 1998, Molenaar, C-160/96, Rec. p. I-843, apartados 32 y 34, relativa a un régimen legal de seguro social contra el riesgo de dependencia.

desplazarse a otro Estado miembro para recibir en él la asistencia apropiada a su estado de salud, tales como los gastos de desplazamiento y los eventuales gastos de alojamiento fuera del propio establecimiento hospitalario, no obliga a cubrir dichos gastos, pero tampoco lo prohíbe.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia examinó si la obligación de cubrir tales gastos podía derivarse del artículo 49 CE.⁷⁶ Según la jurisprudencia, constituye una infracción del artículo 49 CE el hecho de que la legislación de un Estado miembro excluya la cobertura de los gastos accesorios en que incurra un paciente autorizado a desplazarse a otro Estado miembro para recibir en él tratamiento hospitalario, si al mismo tiempo dicha legislación dispone que tales gastos estarán cubiertos cuando el tratamiento se dispense en un establecimiento integrado en el sistema nacional de que se trate. En cambio, el artículo 49 CE no obliga al Estado miembro a imponer a sus instituciones competentes la obligación de cubrir los gastos accesorios relacionados con un desplazamiento transfronterizo autorizado por razones médicas, si no existe tal obligación en el caso de que dichos gastos procedan de un desplazamiento en el interior del territorio nacional.

Concluyó que, en estas circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si la normativa británica obliga a cubrir los gastos accesorios de un desplazamiento de este tipo en el interior del Reino Unido. De ser así, el paciente que ha sido autorizado a desplazarse a otro Estado miembro para recibir en él asistencia hospitalaria, o cuya solicitud de autorización ha recibido una respuesta negativa posteriormente declarada infundada, tiene derecho a exigir que se cubran los gastos accesorios de dicho desplazamiento médico transfronterizo en las mismas condiciones y con los mismos límites, objetivos y transparentes, que haya fijado la legislación competente para la cobertura de los gastos accesorios de un tratamiento médico dispensado en el Estado miembro competente.⁷⁷

Por último, mediante la séptima pregunta, el órgano jurisdiccional remitente quería saber si los artículos 49 CE y 22 del Reglamento n.º 1408/71 imponen a los Estados miembros una obligación de financiar la asistencia hospitalaria dispensada en otros Estados miembros con independencia de las consideraciones de carácter presupuestario y, de ser así, si dicha obligación es compatible con el artículo 152 CE, apartado 5.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subrayó, en primer lugar, que las exigencias derivadas de los artículos 49 CE y 22 del Reglamento n.º 1408/71 no pueden interpretarse en el sentido de que imponen a los Estados miembros una obligación de asumir la cobertura de la asistencia hospitalaria dispensada en otros Estados miembros con total independencia de las consideraciones

⁷⁶ Véase, en un sentido análogo, la sentencia Vanbraekel y otros, antes citada, apartado 37.

⁷⁷ Véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2004, Leichtle, C-8/02, Rec. p. I-2641, y en especial sus apartados 41 a 48.

de carácter presupuestario, sino que se basan, por el contrario, en la búsqueda de un equilibrio entre, por una parte, el objetivo de libre circulación de los pacientes y, por otra, los imperativos nacionales de planificación de la capacidad hospitalaria disponible, de control de los gastos sanitarios y de equilibrio financiero de los sistemas de seguridad social.

A continuación, recordó que, según los términos del artículo 152 CE, apartado 5, la acción comunitaria en el ámbito de la salud pública respetará plenamente las responsabilidades de los Estados miembros en materia de organización y suministro de servicios sanitarios y asistencia médica. Y concluyó que esta disposición no excluye sin embargo que, en virtud de otras disposiciones del Tratado, tales como el artículo 49 CE, o de medidas comunitarias adoptadas sobre la base de otras disposiciones del Tratado, tales como el artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71, los Estados miembros estén obligados a introducir adaptaciones en su sistema nacional de seguridad social, sin que pueda considerarse que ello menoscaba su competencia soberana en la materia.⁷⁸

Comentario

En esta sentencia, que puede decirse que está destinada a cerrar el capítulo de las prestaciones médicas transfronterizas, abierto con la sentencia Kohll, el Tribunal de Justicia ha sido muy explícito en la respuesta que ha dado al órgano jurisdiccional británico que le había interrogado. Es verdad que las preguntas de éste eran muy pormenorizadas, lo que seguramente dio pie al Tribunal de Justicia para entrar en detalle. En realidad, la respuesta dada más parece un manual de uso destinado a los órganos gestores de los seguros de enfermedad de los Estados miembros que la respuesta a un juez que debe resolver un litigio. En todo caso, la sentencia tiene la virtud de haber clarificado, de una vez por todas, que las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios se aplican a las prestaciones médicas, sea cual sea el tipo de régimen de seguro de enfermedad que cubre al paciente.

La sentencia Kohll abrió la brecha en la competencia de los Estados miembros, hasta entonces considerada como exclusiva, para organizar de la forma que quisieran sus sistemas de seguridad social y para decidir el presupuesto que les destinaran. A pesar de la alarma que, en un primer momento, esta sentencia sembró entre las instituciones de seguridad social de

⁷⁸ Véase, en este sentido, la sentencia Müller-Fauré y van Riet, antes citada, apartado 102 y, por analogía, la sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo, C-376/98, Rec. p. I-8419, apartado 78.

los Estados miembros, al decidir que los pacientes asegurados en un Estado miembro, como beneficiarios de prestaciones médicas en régimen ambulatorio, podían desplazarse a cualquier otro Estado miembro para recibirlas, sin necesidad de tener que pedir previamente una autorización, la mayoría de dichas instituciones no se sintieron directamente afectadas ya que dicha sentencia se dictó en un asunto que concernía a un asegurado en Luxemburgo, país en el que los pacientes abonaban la factura al médico y, a continuación, solicitan el reembolso a la caja de enfermedad, que les devuelve una parte de lo que han pagado.⁷⁹ En esta sentencia, el Tribunal de Justicia se negó a aceptar las posibles causas de justificación avanzadas por los Estados miembros entre otras razones, porque el reembolso de los cuidados médicos dispensados en otros Estados miembros con arreglo a las tarifas del Estado de afiliación no tiene una incidencia significativa sobre la financiación del sistema de seguridad social. Había, pues, razones, para pensar que los seguros de enfermedad como el español o el británico, que se caracterizan por servir únicamente prestaciones en especie, no estaban afectados por tal pronunciamiento.

Este panorama dejó de estar tan claro cuando el Tribunal de Justicia dictó la sentencia *Smits y Peerbooms*, en 2001. En este asunto se trataba de prestaciones hospitalarias recibidas en Alemania y en Austria por asegurados cubiertos por el seguro de enfermedad de los Países Bajos, que establece un sistema de intervención en especie, en virtud del cual los asegurados no tienen derecho al reintegro de los gastos ocasionados por la asistencia médica, sino a la asistencia en sí misma, que es gratuita. Las cajas de enfermedad prestan la asistencia a través de un sistema de concertación con los prestadores de la asistencia sanitaria, a los que abonan una cantidad fija anual por asegurado, denominada tarifa de abono, independientemente del número de pacientes que reciban, de que unos necesiten asistencia más veces que otros o de que algunos no la necesiten en todo el año.

Estas características llevaron al Abogado General en ese asunto a proponer al Tribunal que considerara que no se daba una relación de servicios entre el paciente y el médico, al faltar el elemento de la retribución, razón por la que debía quedar fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado sobre la libre prestación de servicios.⁸⁰ No lo entendió así el Tribunal de Justicia el cual, en su sentencia, declaró, por una parte, que

⁷⁹ En 1998, cuando se dictó esa sentencia, sólo tres de los Estados miembros disponían de ese sistema: Luxemburgo, Francia y Bélgica.

⁸⁰ Véanse las conclusiones del Sr. Ruiz-Jarabo Colomer, apartados 45 y 46.

el Tratado no exige que el servicio sea pagado por sus beneficiarios⁸¹ y, por otra, que la característica esencial de la remuneración reside en el hecho de que ésta constituye la contrapartida económica de la prestación controvertida y, en los Países Bajos, los pagos efectuados por las cajas de enfermedad en el marco del sistema de concertación aun siendo a tanto alzado, constituyen la contrapartida económica de las prestaciones hospitalarias y presentan indudablemente un carácter remuneratorio para el establecimiento hospitalario que se beneficia de ellos y que efectúa una actividad de tipo económico.

En esta sentencia, si bien el Tribunal de Justicia consideró que, tratándose de prestaciones hospitalarias, la exigencia de autorización previa de la institución de seguridad social para desplazarse a otro Estado miembro podía estar justificada por razones de salud pública, así como por razones imperiosas de interés general, interpretó de manera altamente restrictiva las circunstancias en las que podía denegarse esa autorización, a saber, si quedaba acreditada la ausencia de necesidad médica porque un tratamiento idéntico o presentando el mismo grado de eficacia para el paciente podía ser obtenido en tiempo oportuno en un establecimiento que hubiera celebrado un concierto con la caja de enfermedad del asegurado.

El interés de la siguiente sentencia en el tiempo, recaída en 2003 en el asunto Müller-Fauré y Van Riet, radica, por una parte, en que el sistema de seguridad social era el mismo que en el asunto Smits y Peerbooms y, por otra parte, en que las prestaciones habían sido obtenidas en Alemania por una asegurada en los Países Bajos, en régimen ambulatorio. A este respecto, el Tribunal de Justicia afirmó que la supresión de la exigencia de autorización previa para este tipo de prestaciones no es susceptible de provocar, teniendo en cuenta las barreras lingüísticas, la distancia geográfica, los gastos de estancia en el extranjero y la falta de información sobre la naturaleza de la asistencia que allí se dispensa, desplazamientos transfronterizos de pacientes de tal entidad que se viera gravemente perturbado el equilibrio financiero de los sistemas nacionales de seguridad social.

Indicó, a continuación, que la realización de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado obliga inevitablemente a los Estados miembros a introducir adaptaciones en su sistema nacional de seguridad social, sin que pueda considerarse que ello menoscaba su competencia soberana en la materia.⁸² Y observó que, en el marco de la aplicación del Reglamento

⁸¹ Sentencias de 26 de abril de 1988, *Bond van Adverteerders* y otros, 352/85, Rec. p. 2085, apartado 16, y de 11 de abril de 2000, *Deliège*, asuntos acumulados C-51/96 y C-191/97, Rec. p. I-2549, apartado 56.

⁸² El Tribunal de Justicia se refirió, a este respecto, a las adaptaciones que los Estados miembros han tenido que introducir en sus legislaciones en materia de seguridad social para

n.º 1408/71, los Estados miembros que han establecido un régimen de prestaciones en especie, o incluso un sistema nacional de salud, han de prever mecanismos de reembolso *a posteriori* de la asistencia dispensada en un Estado miembro distinto del competente lo que sucede, por ejemplo, en el caso en que no haya sido posible cumplimentar las formalidades exigidas durante la estancia del interesado en este último Estado o cuando el Estado competente ha autorizado, conforme al artículo 22, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1408/71, el acceso a la asistencia en el extranjero.⁸³ En todo caso, los asegurados que acuden sin autorización previa a un Estado miembro distinto al de afiliación para ser tratados en él sólo pueden aspirar a la cobertura de la asistencia recibida dentro de los límites de la cobertura garantizada por su régimen de seguro de enfermedad.⁸⁴ Rigen igualmente los requisitos que se exigen en el país de afiliación para la concesión de las prestaciones, por ejemplo, la exigencia de la consulta previa a un médico de atención primaria antes de acudir a un médico especialista.

Quedaban todavía, como último reducto, los seguros de enfermedad integrados en sistemas nacionales de salud como el español o el británico, no porque la jurisprudencia los hubiera excluido sino porque todavía no habían sido objeto de examen, aunque a la luz de la jurisprudencia se podía intuir que iban a recibir un trato similar. Con el pronunciamiento de esta última sentencia, ha quedado claro que este es el caso.

María Isabel Rofes i Pujol

ajustarse al Reglamento n.º 1408/71, en particular a los requisitos previstos en su artículo 69 en materia de pago de las prestaciones por desempleo a trabajadores residentes en el territorio de otros Estados miembros, cuando ningún régimen nacional garantizaba la concesión de tales asignaciones a desempleados inscritos en las oficinas de empleo de otro Estado miembro.

⁸³ Véase el artículo 34 del Reglamento (CEE) n.º 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento n.º 1408/71.

⁸⁴ En dicho asunto, de los 3.806,35 euros pagados por la Sra. Müller-Fauré al prestador establecido en Alemania, su caja de enfermedad sólo cubriría, en cualquier caso, habida cuenta del alcance de la cobertura de seguro por ella garantizada, 221,03 euros.

Crónica

Crónica comunitaria: La actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea

Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

Sumario: Introducción.—I. El estado de la integración. I.1. Aprobación final de las perspectivas financieras 2007-2013. I.2. La constitución europea: propuestas sobre su relanzamiento. I.3. Ampliaciones de la UE; aplazamiento en la decisión sobre el ingreso de Rumanía y Bulgaria, y obstáculos en las negociaciones con Turquía—II. La actualidad institucional de la Unión Europea. II.1. Los consejos europeos de la presidencia austriaca. II.2. Parlamento europeo: debate sobre las fronteras de la Unión Europea.—III. Cuestiones generales de la actualidad económica. III.1. Relaciones exteriores: cumbre UE-América latina. III.2. Relaciones exteriores: paralización de las negociaciones con Serbia. III.3. Unión Monetaria Europea: nuevas subidas de los tipos de interés e ingreso de Eslovenia. III.4. Bloqueo de la cesión de datos de pasajeros aéreos a Estados Unidos. III.5. Mercado único de la energía: procedimientos ante el tribunal de justicia por la falta de liberalización de los mercados energéticos. III.6. Competencia: multa a empresas químicas, investigación sobre empresas gasistas y denuncia de las comisiones abusivas de Visa y Mastercard. III.7. Competencia: expediente a España por ampliar las competencias de la CNE y recurso de Endesa contra la decisión de la comisión. III.8. Competencia: vigilancia del monopolio de Repsol Ypf sobre las estaciones de servicio.

Introducción

La Unión Europea continúa en una cierta situación de parálisis y prudencia política, puesto que no ha sido capaz de aportar una solución concreta al futuro de la Constitución y, en cambio, ha acuñado el término de su «capacidad de absorción» en relación a futuras nuevas Ampliaciones.

A pesar de ello, los Veinticinco han renovado su compromiso hacia un mayor progreso de una Política de Inmigración Europea, en la que se combinan medidas de cooperación en los ámbitos de Justicia y Seguridad y de Política Exterior.

El papel de las instituciones europeas, como garantes del cumplimiento del Derecho Comunitario y del buen funcionamiento del Mercado Único

ha quedado demostrado con nuevas acciones relevantes, como las multas impuestas a las empresas químicas o la investigación abierta sobre el sector del gas. Asimismo, a raíz de los diferentes intentos de fusiones y concentraciones de empresas y de las decisiones gubernamentales, se ha renovado el debate sobre la liberalización real de la Energía.

Por su parte, el Banco Central Europeo ha cumplido las expectativas de incrementos moderados de los tipos de interés y ya en 2007 la Eurozona acogerá a un decimotercer Estado, Eslovenia.

The European Union remains on a certain state of political paralysis, as it has not been capable of providing a concrete solution to the future of the European Constitution and, on the contrary, it has coined the term of «capacity of absorption» as referred to future new Enlargements.

Despite that, the Twenty-five have renewed their commitment towards a wider progress of a European Policy of Immigration, in which it would be possible to combine measures of cooperation in the fields of Justice and Security, and those of External Policy.

The role of the European institutions, as guarantors of the completion of the Community Law and of the correct functioning of the Internal Market has been proved once again with some new relevant actions, as those of the sanctions imposed to several chemical enterprises or the investigations initiated over the gas sector. Besides, and as a consequence of the different mergers and concentrations of companies and the different governmental decisions, it has been renewed the debate on the real liberalisation of the Energy.

The European Central Bank has accomplished with the prospects of moderate increases of the interest rates, and in 2007 the Eurozone will receive a thirteenth member, Slovenia.

I. El estado de la integración

I.1. Aprobación final de las perspectivas financieras 2007-2013

La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de la Unión alcanzaron, el pasado 4 de abril, el acuerdo «interinstitucional» sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013, tal como quedaron planteadas por el Consejo Europeo de diciembre, con un techo presupuestario para estos siete años de 862.363 millones de euros, lo que equivale al 1,045% de la renta nacional bruta de la UE.

Las reivindicaciones al alza planteadas por la Eurocámara se concretaron en un incremento de 4.000 millones de euros adicionales, cifra muy inferior a sus aspiraciones iniciales —su propuesta de gasto global se situaba en 974.800 millones de euros—. En todo caso, estos recursos adicionales serán

asignados a áreas de gasto que, a juicio de los diputados europeos, quedaban «maltrechas» en las decisiones de diciembre: programas europeos de competitividad, educación, investigación, intercambios juveniles, protección de los consumidores, medio ambiente y política exterior y de seguridad común.

Por lo que se refiere a nuestro país, España recibirá durante el periodo 2007-2013 un total de 30.974 millones de euros (incluyendo los Fondos Estructurales con 25.724 millones, el Fondo de Cohesión con 3.250 y el Fondo Tecnológico con 2.000 millones), lo que supone un 40,6% menos que lo recibido en el periodo anterior.

Las Comunidades Autónomas se agrupan en cuatro categorías:

- Comunidades incluidas en el «Objetivo de Convergencia», cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria de la UE-25 (datos de la media 2000-2002): Andalucía, Extremadura, Galicia y Castilla-La Mancha; recibirán, en su conjunto, la mayor parte de los fondos, hasta 17.284 millones de euros de los Fondos estructurales, un 17,2% menos que en el período anterior, a lo que se añade, en principio, el 70% del Fondo Tecnológico, el decir, 1.400 millones de euros.
- Comunidades afectadas por el «Efecto Estadístico», que salen del Objetivo de Convergencia como consecuencia del efecto estadístico de la Ampliación europea al Este: Asturias, Murcia, y Ceuta y Melilla.
- Comunidades incluidas en el «Objetivo de Crecimiento», que han superado el 75% de la renta media comunitaria por su propio crecimiento: Castilla-León, Comunidad Valenciana y Canarias.
- Comunidades incluidas en el «Objetivo de Competitividad y Empleo»: Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja, País Vasco y Cantabria, que, en principio, únicamente recibirán 200 millones de euros del Fondo Tecnológico.

Muchas de las Comunidades del último grupo iniciaron ya en abril una campaña ante el Ministerio de Economía del gobierno central para conseguir recibir una mayor proporción de estos fondos europeos, en particular en lo referente a aquellos que permiten un mayor margen de maniobra a los Estados, como son el Fondo de Cohesión y el Fondo Tecnológico. El propio vicepresidente económico español, Pedro Solbes, ya señaló que su intención era debatir el reparto de fondos con la Comisión General de las Comunidades Autónomas para disponer del reparto definitivo en julio.

1.2. *La Constitución Europea: propuestas sobre su relanzamiento*

El debate sobre el futuro de la Constitución Europea continúa vigente en las instituciones comunitarias y en los debates de los Veinticinco, tras el «no» franco-holandés de la primavera de 2005.

El presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, expuso, el 10 de mayo, las conclusiones de la reflexión realizada por el colegio de comisarios sobre el futuro de Europa, centrándose en dos ideas básicas.

En primer lugar, se refirió a la formulación de una especie de «compromiso de fe y fidelidad» con respecto a Europa, por parte de todos y cada uno de los líderes europeos. La Comisión propuso, en este sentido, que en 2007, cuando se cumplan 50 años de la creación de la Comunidad Europea, se redacte una declaración solemne, con los compromisos firmes por parte de los Estados miembros, con respecto al proyecto integrador.

La segunda idea hace referencia a que los ciudadanos comunitarios perciban las ventajas y los resultados tangibles que resultan de la integración comunitaria. En este ámbito, Barroso propuso que los Estados miembros deberían hacer un esfuerzo para transferir al ámbito comunitario cuestiones relacionadas con la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

Por su parte, también la canciller alemana, Angela Merkel, pronunció un apasionado discurso en el Bundestag, el pasado 22 de mayo, en relación al proyecto europeo y a las líneas maestras de la futura presidencia alemana de la Unión, cuando el gobierno germano asuma tal responsabilidad el 1 de enero de 2007.

Merkel admitió que la población europea desconfía de sus instituciones y propuso una «nueva fundación» del bloque de los Veinticinco Estados, porque la meta que tenía la UE durante la guerra fría de preservar la paz ya no es suficiente para afrontar los desafíos del siglo XXI. «Es necesario colocar a la población en el centro y explicarles lo que significa Europa para su trabajo, su prosperidad, su seguridad social, su salud y su vejez. No quiero dramatizar, pero creo que un nuevo comienzo es más necesario que nunca», apuntó en su alocución.

Asimismo, se comprometió a llevar a cabo, durante la presidencia alemana, la difícil tarea de revitalizar el Tratado constitucional. «Tenemos una necesidad absoluta de la Constitución Europea para garantizar la eficacia y la capacidad de actuación de la UE», señaló.

En todo caso, y en paralelo al debate político, el proceso de ratificación de la Constitución Europea prosigue y, ya el 9 de mayo, Estonia se convirtió en el decimoquinto Estado miembro que ha aprobado la Constitución Europea. De hecho, las seis formaciones políticas con representación en el Parlamento de Tallin respaldaron el texto constitucional, por lo que el resultado de la votación parlamentaria fue prácticamente unánime, con un único voto en contra de los 101 diputados que componen la Asamblea nacional del país báltico.

De esta forma, y excluyendo a Francia y Holanda, queda pendiente la ratificación en ocho países: Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Portugal, Suecia, Finlandia, Polonia y República Checa.

De éstos, Finlandia podría convertirse en el decimosexto país que ratifique el texto constitucional, ya que su Parlamento nacional le dio su aprobación mayoritaria el pasado 12 de mayo. El gobierno de Helsinki deberá realizar una propuesta oficial de ratificación al Parlamento, para que éste proceda, por último, a su ratificación definitiva.

Aunque algunos líderes políticos confían en poder finalizar este proceso para el próximo 1 de julio, cuando Finlandia asuma la presidencia de turno de la UE, muchos otros analistas no lo creen posible, y opinan, en cambio, que el proceso ratificador podría concluir a finales de 2006.

1.3. Ampliaciones de la UE; Aplazamiento en la decisión sobre el ingreso de Rumanía y Bulgaria, y obstáculos en las negociaciones con Turquía

El pasado 16 de mayo, la Comisión Europea hizo públicas sus objeciones a la Adhesión de Rumanía y Bulgaria, prevista inicialmente para el 1 de enero de 2007, y según las cuales el ejecutivo comunitario decidía aplazar su evaluación definitiva hasta octubre.

Sobre Bulgaria, las objeciones se centran en la importancia que ha cobrado el crimen organizado y el blanqueo de dinero. «Apenas ha habido progresos en áreas como la cooperación policial, la lucha contra el crimen organizado y contra el fraude y la corrupción», señala el informe.

Respecto a Rumanía, la Comisión constata que, a pesar de los avances alcanzados en el desmantelamiento y persecución de bandas criminales, no se han conseguido los objetivos marcados en materia de control de fronteras, seguridad alimentaria e infraestructuras administrativas necesarias para gestionar con eficacia las ayudas de Bruselas.

Aunque parece poco probable que el ingreso de estas dos repúblicas balcánicas se retrase hasta 2008, la Comisión espera que con esta decisión tanto Bulgaria como Rumanía mejoren su preparación para ingresar en la Unión. También esta decisión parece marcar un cambio de orientación en la política de Ampliación, en una línea de mayor endurecimiento de las negociaciones futuras, tanto con el resto de los Balcanes como con Turquía, de cara a que todos los países candidatos cuenten con estructuras políticas, judiciales y económicas más sólidas y acordes con los estándares comunitarios.

Por otra parte, las negociaciones con Turquía sufrieron un bloqueo en el mes de abril, provocado por la pretensión de cuatro Estados miembros de la UE (Francia, Dinamarca, Grecia y Chipre) de introducir ciertos aspectos políticos no previstos en el debate sobre el capítulo de Educación y Cultura, aspectos referentes a la discriminación en la educación de las mujeres, la diversidad cultural y el acceso igualitario de las niñas a las escuelas.

La propuesta, que fue respaldada por la presidencia austriaca, fue rechazada de forma inmediata por otros Estados miembros, como España, Finlan-

día, Reino Unido, Polonia, Lituania, Estonia, Bélgica y Suecia, por estimar que los criterios de tipo político deben valorarse en el momento final de las negociaciones y no deben constituir el núcleo fundamental de los debates en cada uno de los 35 capítulos en que se ha estructurado la negociación. De hecho, estos aspectos políticos están previstos en uno de los capítulos, dedicado específicamente a Justicia y Derechos Fundamentales, que se discutirá más adelante, cuando estén cerrados otros capítulos.

El bloqueo de la negociación partía de los países menos partidarios de la Adhesión de Turquía, por lo que no fueron pocos los analistas que se decantaron por interpretar que se trataba de una maniobra de desgaste para el gobierno de Ankara. De hecho, el debate sobre el primer capítulo de las negociaciones, relativo a Ciencia e Investigación, se había cerrado ya el pasado 12 de junio.

II. La actualidad institucional de la Unión Europea

II.1. *Los consejos europeos de la presidencia austriaca*

En el primer semestre de 2006, la presidencia austriaca de la Unión convocó dos Consejos Europeos. El primero tuvo lugar a finales de marzo, los días 23 y 24, en Bruselas y fue la tradicional cumbre de primavera, centrada en cuestiones económicas, y esta vez concentrada en el debate sobre la mayor integración del Mercado Interior de la Energía en la Unión.

Los líderes de los Veinticinco se plantearon, entonces, la necesidad de incluir la seguridad energética en la Política Exterior comunitaria, incluyendo la seguridad de las rutas de transporte, para prevenir ataques terroristas o interrupciones de suministros por motivos políticos. Por otra parte, la propuesta de la Comisión de crear un regulador de la Energía a nivel comunitario despertó reticencias por parte de un número relevante de Estados miembros, que prefieren, en cambio, intensificar la coordinación y las relaciones entre los organismos nacionales existentes.

Así, apenas unas horas antes de la cumbre, en un encuentro de líderes del Partido Popular Europeo, la canciller alemana, Angela Merkel, expresó sus reservas a ceder a la Unión más competencias en este ámbito, para crear un verdadero mercado común de la energía y para desarrollar una política común, con atribuciones expresamente cedidas a las instituciones comunitarias y a un órgano regulador específico, tal como plantea la Comisión Europea. Se mostró, en efecto, más proclive a la cooperación y a la definición de estrategias comunes de ahorro y diversificación de fuentes de aprovisionamiento.

Fue éste el primer Consejo Europeo que contó con la participación del presidente del Banco Central Europeo, Jean Claude Trichet. En su interven-

ción, el responsable de la entidad monetaria destacó los aspectos que, en su opinión, marcan la superioridad de la Economía norteamericana frente a la europea: más productividad laboral y más gasto en I+D, en universidades y en tecnología. También participaron, por vez primera, en un Consejo Europeo los interlocutores sociales. En representación de la Confederación Europea de Sindicatos, intervino el español Cándido Méndez, quien lamentó ante los Veinticinco el pobre balance de logros del proceso de Lisboa. Por parte de la patronal europea, Unice, su presidente, el francés Ernest-Antoine Seillière, también manifestó su apoyo a la agenda de Lisboa, y señaló que es preciso evitar tentaciones nacionalistas que impidan desarrollar el mercado interior de servicios y de energía.

El segundo Consejo Europeo, con el que Austria daba por finalizada su presidencia de la Unión, se desarrolló también en Bruselas los días 15 y 16 de junio. En sus conclusiones, los Veinticinco Jefes de Estado y de Gobierno destacaron el apartado sobre futuras ampliaciones, condicionándolas a la «capacidad de absorción» de la Unión, en términos financieros, institucionales y de aceptación de la opinión pública. Aunque no llegaron a definir los criterios específicos que debieran mediar en esta «capacidad de asimilación», los líderes comunitarios resolvieron encargar un informe a la Comisión sobre esta materia, para que sea debatido en el siguiente Consejo ordinario de diciembre.

El debate también concluyó con el mandato a la canciller alemana, Angela Merkel, para que defina un punto de encuentro y una estrategia de futuro de cara a la ratificación de la Constitución Europea. Será su gobierno, por tanto, el responsable de trazar una «hoja de ruta» que, en su caso, podría incluir modificaciones al texto actual. Tras la presidencia alemana del primer semestre de 2007, se debería construir el consenso para que el texto pudiera ser aprobado en una Conferencia Intergubernamental en 2008. Con ello, la crisis podría quedar zanjada en 2009. En el intervalo, el 25 de marzo de 2007, la Unión conmemorará solemnemente los 50 años de la firma del Tratado de Roma en un Consejo Europeo extraordinario en Berlín, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno deberán reafirmar, expresamente, su compromiso con los valores que sustentan la construcción europea.

El presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, realizó una valoración «muy positiva» de la cumbre, en relación al tema prioritario que planteó a sus colegas, la inmigración ilegal. Aseguró que la Unión había dado «un salto cualitativo» al respaldar la propuesta española de establecer un diálogo permanente con África, y también destacó que la Unión había declarado su compromiso renovado respecto a las distintas iniciativas adoptadas, especialmente sobre las desarrolladas por la Agencia Europea de Fronteras en relación a los dispositivos aéreos y navales en Canarias.

II.2. *Parlamento europeo: debate sobre las fronteras de la Unión Europea*

El Parlamento Europeo aprobó en marzo un Dictamen no vinculante sobre la estrategia futura de la Unión Europea ante futuras nuevas Ampliaciones, en el que planteaba la conveniencia de definir las «fronteras geográficas» de la Unión.

Los diputados europeos daban, así, un giro radical a sus planteamientos anteriores, ya que hasta la fecha, habían defendido la apertura de la Unión a la candidatura de cualquier Estado europeo, tal como establece el Tratado de la UE, sin establecer límites geográficos. Sin embargo, en su Dictamen de marzo, solicitaron de la Comisión la definición de la «capacidad de absorción» de la Unión de nuevos Estados, cuestión que refleja, en efecto, la creciente inquietud de muchos europeos que consideran que la UE no puede seguir ampliándose de forma ilimitada sin perder gran parte del ideal que inspiró y que aún hoy inspira la construcción europea.

El ponente parlamentario, el alemán miembro del Partido Popular Europeo, Elmar Brok, señaló que «se trata de una idea —las fronteras geográficas— que hasta ahora siempre habíamos evitado discutir, pero hoy debemos prever que se pueda rechazar a un país, aunque esté listo para la Adhesión, cuando la Unión no sea capaz de absorberlo». Para estos países, el Parlamento propone que se establezcan «nuevas relaciones multilaterales estrechas y de próxima vecindad con la UE».

III. **Cuestiones generales de la actualidad económica**

III.1. *Relaciones exteriores: cumbre UE-América Latina*

En mayo se celebró en Viena la IV Cumbre UE- América Latina y Caribe, que finalizó con un texto de conclusiones, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno plasmaron su posición común en áreas tales como el multilateralismo, la reforma de Naciones Unidas, la protección del Medio Ambiente, la lucha contra el terrorismo o la gestión de la Energía.

Asimismo, reiteraron la posición crítica de la UE y de América Latina con las disposiciones de la ley estadounidense Helms-Burton, que prevé sanciones para las empresas que inviertan en Cuba. En el capítulo de la Energía, reconocieron el «derecho soberano» de cada país a gestionar sus recursos, pero abogando por la cooperación en los ámbitos comercial y legal.

En cualquier caso, la propia integración regional de América Latina se convirtió en uno de los elementos centrales de la reunión, puesto que la Comisión Europea, a través de su responsable de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, reiteró su disposición a seguir negociando sus ayudas económicas a la zona con los grupos regionales, sin sustituir estas negociaciones por diálogos bilaterales, con cada país por separado.

La crítica situación de una de las principales organizaciones regionales de Iberoamérica, la Comunidad Andina de Naciones, CAN, tras el anuncio de retirada de Venezuela, estaba, en efecto, en el fondo de tales declaraciones. Las discrepancias entre los cuatro actuales miembros de la CAN (Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia) se hicieron aún más evidentes en la cumbre, cuando el presidente de Bolivia, Evo Morales, anunció que había solicitado a sus tres socios que paralizaran sus conversaciones para la firma de sus respectivos Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, porque, en su opinión, son contrarios al espíritu de la CAN.

Estas declaraciones no hicieron sino reflejar la existencia de dos visiones enfrentadas sobre cómo afrontar la globalización de la Economía mundial, lo que, en efecto, podría poner en peligro la propia supervivencia de la Comunidad Andina.

En todo caso, y a pesar de que la Unión siempre ha insistido en negociar el Acuerdo de Asociación (comercial, político y de cooperación) de manera conjunta, la Comisión Europea accedió, finalmente, a la posibilidad de llevar a cabo las negociaciones a varias velocidades con los distintos Estados miembros de la CAN. «Si hay diferentes velocidades, Perú no se va a quedar secuestrado por esa diferencia de velocidades, y va a negociar», señalaba Alejandro Toledo, presidente del país andino, en la rueda de prensa posterior a la reunión mantenida con el presidente de la Comisión un día después de la Cumbre. «Los que quieran avanzar más rápido, lo van a hacer más rápido», apuntó, en clara alusión a su país y a Colombia, las dos principales Economías de la región.

El presidente peruano se mostró partidario de seguir trabajando por la cohesión interna para poder presentar así un frente común que pudiera permitir iniciar unas negociaciones conjuntas el 20 de julio, fecha propuesta en la Cumbre de Viena. Y confió, así, en que estas negociaciones lleven a la firma del Acuerdo de Asociación en la próxima Cumbre UE-América Latina, que habrá de celebrarse en Lima en 2008.

La Unión Europea sí inició, en cambio, las conversaciones con cinco Estados centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), pero condicionando el avance de estas negociaciones a que, en diciembre, estos países hayan puesto en marcha el Acuerdo aduanero entre sí.

III.2. *Relaciones exteriores: paralización de las negociaciones con Serbia*

La Comisión Europea decidió, el 3 de mayo, suspender de forma indefinida, las negociaciones que desarrolla con Serbia para llegar a un Acuerdo de Estabilización y Asociación, tras constatar que el gobierno de Belgrado no colaboraba plenamente con el Tribunal Internacional de La Haya en la deten-

ción y entrega del general serbobosnio, Ratko Mladic, prófugo en estado de búsqueda y captura como criminal de guerra.

Las conversaciones habían comenzado el pasado año con el objetivo de vincular al país balcánico a la UE, facilitando las inversiones extranjeras, ayudándole económicamente y abriéndole el camino hacia un eventual ingreso en la Unión. Sin embargo, el informe recibido de la fiscal del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia en el que se constataba la falta de cooperación del gobierno serbio y, en particular, su incapacidad para localizar y detener a Mladic, provocó la decisión de paralizar las negociaciones.

El comisario para la Ampliación calificó la situación de «decepcionante», y apuntó asimismo hacia una responsabilidad directa de los servicios de espionaje serbios, que «no están bajo el control de las autoridades democráticas». A pesar de ello y a pesar, también, de que el comisario mostró la disposición de Bruselas a reanudar las negociaciones tan pronto como exista una mejora «espectacular» en la cooperación con el Tribunal, la sanción provocó la dimisión del viceprimer ministro serbio, Miroslav Labus.

III.3. *Unión Monetaria Europea: nuevas subidas de los tipos de interés e ingreso de Eslovenia*

En dos ocasiones, el 2 de marzo y el 8 de junio, el Banco Central Europeo decidió sendos incrementos de un cuarto de punto en los tipos de interés de referencia para los Doce países de la zona euro, con lo que éstos han pasado del 2,25% al 2,75%. De esta forma, el BCE ha repetido, sucesivamente, la primera decisión de diciembre, y las ha justificado de igual manera, es decir, como medida para combatir la amenaza de repunte de la inflación en la eurozona que, en particular, se deriva del encarecimiento del petróleo.

Como en diciembre, los dos incrementos de tipos no sorprendieron a los operadores económicos y financieros y, también, en estas dos ocasiones, el presidente de la institución, Jean Claude Trichet, insinuó que se podrían producir nuevas subidas en un breve plazo, a lo largo de 2006. Muchos analistas prevén que podría llegarse al 3,25% en diciembre.

En un horizonte de previsiones de inflación para 2006 y 2007 de entre 1,9 y 2,5%, Trichet argumentó, en ambas ocasiones, que este moderado incremento de los tipos de interés los sigue manteniendo en niveles reducidos, por lo que no se lastrará la incipiente recuperación de los Doce. En su opinión, «la Eurozona no necesita de dinero barato para impulsar su Economía».

Por otra parte, la Comisión Europea decidió en mayo recomendar a los Veinticinco que acepten a Eslovenia como el decimotercer Estado de la Unión Monetaria el 1 de enero de 2007 y, por el contrario, que rechacen la candidatura de Lituania.

Eslovenia ha conseguido un alto nivel de convergencia económica sostenible con el resto de la Eurozona, y cumple todos los criterios exigidos: 1,8% de Déficit público y 30% de Deuda, tipo de cambio estable frente al euro en los dos últimos años, tipos de interés a largo plazo contenidos y una inflación del 2,3%.

En cambio, Lituania deberá esperar para incorporarse al euro, ya que su inflación interanual de marzo se situó en el 2,7%, frente al 2,6% de referencia, y porque muestra unas previsiones de subidas graduales en los precios.

III.4. *Bloqueo de la cesión de datos de pasajeros aéreos a Estados Unidos*

El Tribunal de Justicia de la Unión anuló, el pasado 30 de mayo, el acuerdo alcanzado en 2004 por los Veinticinco según el cual éstos se comprometieron a transferir al gobierno de los Estados Unidos los datos de los pasajeros aéreos de los vuelos transatlánticos, con el fin de reforzar la lucha contra el terrorismo.

El origen de la cesión de datos se remonta a una normativa norteamericana que establecía que las compañías aéreas que vuelen con destino u origen en su territorio, o que lo atraviesen, estaban obligadas a facilitar a las autoridades de este país un acceso electrónico a una serie de datos, denominados Passenger Name Records (PNR), que figuran en su sistema de reservas y de control de salidas. La Comisión Europea entabló negociaciones con Washington, por estimar que estas disposiciones podían contravenir la normativa comunitaria en materia de protección de datos personales, lo que dio lugar al acuerdo alcanzado entre la UE y Estados Unidos de 17 de mayo de 2004. Este pacto limitaba el número de datos transferidos y, en particular, se restringían ciertas informaciones sobre preferencias alimentarias u otras, que podían revelar la raza, religión o estado de salud del pasajero.

Un año después, la sentencia del Alto Tribunal europeo, que corroboraba las tesis del Parlamento Europeo, considera que este compromiso no se adoptó sobre una base jurídica correcta y, por tanto, supone la anulación del acuerdo de los Veinticinco. De hecho, la Comisión lo había justificado en la Directiva sobre protección de datos, pero los jueces argumentan que esta norma no contempla los casos de protección de la seguridad pública, sino únicamente la prestación de servicios.

III.5. *Mercado único de la energía: procedimientos ante el Tribunal de Justicia por la falta de liberalización de los mercados energéticos*

A comienzos del pasado mes de abril, la Comisión Europea inició una ofensiva contra buena parte de los Estados miembros de la Unión al abrir

procedimientos de infracción contra 17 países, por la deficiente liberalización de sus mercados energéticos.

La denuncia de la Comisión ante el Tribunal de Justicia afecta además de a España, a los gobiernos de Bélgica, República Checa, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Estonia, Letonia, Lituania, Austria, Grecia, Irlanda, Finlandia, Suecia, Polonia y Eslovaquia. Todos ellos son acusados por el ejecutivo comunitario de una aplicación irregular de las decisiones de liberalización iniciadas ya a mediados de los años noventa.

En el caso de España, la denuncia se basa en la falta de aplicación de la legislación de apertura energética. El comisario de la Energía, Andris Piebalgs, subrayó que es el único socio de la Unión que aún no ha trasladado a su legislación nacional las normativas comunitarias sobre apertura de los mercados del gas y la electricidad.

En concreto, el procedimiento se centra en la existencia de precios regulados en el sector eléctrico que bloquean la entrada de nuevos suministradores, y, también, en la insuficiente separación de las actividades de transmisión y distribución en el mercado del gas.

Además, un segundo recurso presentado ante el Tribunal de Luxemburgo hace referencia a una ley aprobada en 1999 que limitaba los derechos de voto de empresas públicas extranjeras en compañías eléctricas españolas. Su intención evidente era evitar que la compañía francesa EDF, con una fuerte presencia del Estado galo en su capital, asumiera posiciones dominantes en los consejos de administración de firmas españolas privatizadas, como Endesa. Según la citada ley, si una empresa pública pretendía hacerse con más del 3% de una sociedad española del sector, el Consejo de Ministros debía dar su autorización previa.

Ya a lo largo del mes de marzo, la Comisión había relanzado el debate sobre la Energía en Europa, en un momento especialmente convulso por los proyectos de fusiones empresariales del sector.

El presidente de la Comisión, José Manuel Durao Barroso, planteaba a los Veinticinco su apuesta por una apertura total de los mercados a través de una Política Energética Común. «Los desafíos en materia de Energía del siglo XXI requieren una respuesta común de la UE», señalaba el documento presentado por el portugués, quien reiteró, asimismo, su rechazo a «cualquier tipo de nacionalismo económico».

En el «Libro Verde sobre la Energía» presentado por la Comisión se propone la creación de un Regulador a escala europea, que actuaría en fusiones transfronterizas, y de un Observatorio europeo, que se ocuparía de aportar transparencia al suministro y a la demanda de energía en la Unión. Bruselas aboga por la definición de una estrategia europea para disponer de una energía «sostenible, competitiva y segura», garantizar el aprovisionamiento, respetar las exigencias medioambientales y desarrollar la solidaridad energética entre los socios comunitarios.

Barroso alertaba a los gobiernos de los Estados miembros sobre las dificultades de «veinticinco minimercados eléctricos» para hacer frente a la globalización. La Unión, dijo, atraviesa «momentos delicados» por el resurgimiento de las tensiones proteccionistas que, en efecto, han provocado situaciones como la decisión del gobierno español de ampliar las competencias de la Comisión Nacional de la Energía para impedir la Opa de la alemana E.on sobre Endesa, o como la fusión entre Gaz de France y Suez, propiciada por el gobierno francés, para paralizar una operación hostil de la italiana Enel.

El proteccionismo que practican, desde algún tiempo, algunos países de la Unión no hace sino dividir y restar fuerza a Europa en el escenario económico mundial. La no inclusión del sector energético en el ámbito de la integración comunitaria a través del Tratado de Niza es, según los analistas, la principal razón de que no existan avances en la creación de un mercado único energético. Cuando las instituciones europeas dictan normas en esta materia, lo tienen que hacer a través de ámbitos como Competencia, Interior o Medioambiente.

También señalan los expertos que sería deseable que los Estados miembros cumplieran y aplicaran en mejor medida la normativa existente, y que se diferenciara en las operaciones de fusiones transfronterizas la procedencia pública o privada de los capitales de las empresas. Se trataría, así, de evitar que empresas de capital mayoritariamente público compren compañías de otros países con accionariados mayoritariamente privados.

III. 6. *Competencia: multa a empresas químicas, investigación sobre empresas gasistas y denuncia de las comisiones abusivas de Visa y Mastercard*

En el primer semestre de 2006, la Comisión tomó dos decisiones relevantes en relación a la defensa de la libre competencia en el Mercado Único.

Por una parte, a mediados de mayo, anunció el inicio de una investigación sobre las empresas de gas de cinco Estados miembros, Alemania, Italia, Francia, Bélgica y Austria, con el objetivo de averiguar si alguna de las compañías de estos países está ejerciendo un abuso de posición dominante en el Mercado.

Funcionarios del ejecutivo comunitario realizaron inspecciones por sorpresa en los locales de las empresas investigadas. Según el portavoz de la comisaria de Competencia de la Comisión, Neelie Kroes, se trataba de la fase inicial de la investigación y, por ello, en absoluto se presupone la culpabilidad de las empresas por las prácticas monopolísticas que se sospechan. De

hecho, este tipo de actuaciones suelen prolongarse durante unos dos años, aunque en cada caso, el plazo depende mucho de su complejidad específica.

Y, por otra parte, también en mayo, la Comisión decidió imponer una multa de 388 millones de euros a siete empresas químicas, entre ellas la francesa Total Elf Aquitaine, la belga Solvay y la holandesa Akzo Nobel, por pactar precios y repartirse los clientes entre 1994 y 2000, en los mercados de peróxido de hidrógeno y perborato, componentes utilizados como blanqueadores en la industria textil, papelera y de detergentes.

Aunque en el cártel participaron nueve empresas, dos de ellas han evitado la sanción: la alemana Egussa por haber colaborado en la investigación de la Comisión y Air Liquide, porque abandonó el mercado en 1998 y, por tanto, su responsabilidad ha prescrito tras el plazo de cinco años para ser considerada como una actuación sancionable. La comisaria de la Competencia aprovechó la ocasión para, una vez más, declarar que los acuerdos de esta naturaleza son inaceptables, ya que privan a los clientes de las grandes ventajas del Mercado Interior. Y subrayó, también, que el alto importe de las multas se debía a que varias de las empresas sancionadas eran reincidentes en este tipo de prácticas ilegales.

Por último, también fue una cuestión destacada del semestre la denuncia de la Comisión sobre las «elevadas ganancias» que obtiene la banca con la gestión de las tarjetas de pago (tarjetas de crédito y de débito) en el mercado europeo.

La comisaria Kroes presentó en abril un informe que revela que «la banca se aprovecha de la falta de competencia en el mercado de tarjetas de crédito y débito en la Unión Europea». Las diferencias en las comisiones y en el coste por el uso de las tarjetas son, en efecto, muy amplias. En Hungría, Portugal o República Checa, por ejemplo, los comercios pagan unas comisiones que van del 2,5 al 3% del valor de la transacción, lo que representa tres o cuatro veces el porcentaje que se aplica en Suecia o Finlandia.

Según la valoración hecha por Bruselas, si el mercado no soportara la actual fragmentación y si, en particular, existiera un sistema de medios de pagos transfronterizo tan eficiente como los sistemas nacionales, los usuarios europeos de tarjetas podrían llegar a ahorrar entre 50.000 y 100.000 millones de euros.

Otra de las preocupaciones de la Comisión es el trato discriminatorio que sufren las pequeñas y medianas empresas respecto a las grandes. En las operaciones internacionales llegan a pagar hasta un 70% más de comisiones, mientras que en la operativa nacional estas diferencias son tan sólo del 7%.

III.7. *Competencia: expediente a España por ampliar las competencias de la CNE y recurso de Endesa contra la decisión de la Comisión*

La Comisión Europea decidió, a comienzos de mayo, expedientar al gobierno español por el Decreto-Ley, aprobado el 24 de febrero, que reforzaba

las competencias de la Comisión Nacional de la Energía, CNE, pocos días después de que el grupo alemán E.on presentara una Opa sobre la eléctrica Endesa.

A juicio de Bruselas, la nueva norma española podría significar «una limitación indebida al libre movimiento de capitales y al Derecho de establecimiento» y, es por ello que otorgó a Madrid un plazo de dos meses para responder a su carta de emplazamiento, lo que es el paso previo al expediente sancionador.

El Decreto-Ley establece que las tomas de participación en empresas de sectores regulados superiores al 10% del capital, o suficientes para conseguir una influencia notable, deben subordinarse a la autorización del supervisor. En el caso del sector energético, se exige por tanto, la aprobación de la CNE, autoridad reguladora de los mercados de gas y electricidad en España. También define el Decreto-Ley los motivos sobre los que la CNE podría fundamentar su rechazo, tales como «la existencia de riesgos ligados a ciertas actividades» o «la protección del interés general y de los aspectos ligados a la seguridad pública».

La Comisión Europea, por su parte, ha censurado este lenguaje «vago e indeterminado» que otorga un amplio poder discrecional, no justificado, a las autoridades españolas. Entiende que se trata de una medida protectora de la primera eléctrica española, Endesa, cuando el propio ejecutivo comunitario había aprobado en abril la Opa del grupo alemán E.on sobre esta compañía.

El plazo para que el gobierno español conteste a la carta de emplazamiento finaliza en torno al 3 de julio. Si la respuesta no fuera satisfactoria para el ejecutivo comunitario, se iniciaría la segunda fase del procedimiento de infracción, es decir, el envío de un «Dictamen motivado» que llevaría aparejada la exigencia de corrección de la situación. En caso de falta de reacción por parte del Estado acusado, la Comisión reenviará su denuncia al Tribunal de Justicia de la Unión.

El eventual recurso judicial revestiría una gran complejidad, puesto que España argumentaría las fuertes diferencias existentes entre los socios comunitarios en relación a la apertura de los mercados energéticos y que, en efecto, justificarían las prevenciones adoptadas con el refuerzo de competencias de la CNE.

De hecho, el vicepresidente segundo del gobierno español, Pedro Solbes, había justificado las medidas adoptadas por la inexistencia de un verdadero Mercado Común de la Energía. «No es realista pretender que, partiendo de condiciones geográficas y físicas distintas, con estructuras de producción y políticas diferentes, procedamos a un allanamiento de las fronteras internas para el sector de la energía, y que todo vaya a funcionar bien desde el primer momento», señaló.

En su opinión, si se abriera el mercado antes de armonizarlo, podría darse la paradoja de que los países que han cumplido sus compromisos de liberalización resulten penalizados. Solbes dio por sabido que cada Estado miembro protege su sector energético de una u otra manera, «unos a través de las ayudas al carbón, otros manteniendo la titularidad pública de las empresas, otros con las acciones de oro, y así sucesivamente», señaló. E insistió en que, de hecho, España no es uno de los Estados «más blindados», sino todo lo contrario. A su juicio, la estructura de la propiedad de sus sociedades, o el hecho de que dos empresas públicas comunitarias del sector de la energía estén presentes en el mercado español, son pruebas de su argumentación.

Por otra parte, y en relación al mismo asunto de las ofertas de compra sobre Endesa, la eléctrica española presentó un recurso de nulidad contra la decisión de la Comisión Europea de dejar en manos de las autoridades españolas el examen de la Opa de Gas Natural por considerar que la operación no tiene dimensión comunitaria.

En el recurso, Endesa apunta como cuestión preliminar que existen múltiples vicios de procedimiento, como la falta de transparencia en la tramitación. Asimismo, alega que el ejecutivo comunitario debería haber solicitado la suspensión de la tramitación de la Opa mientras decidía si la operación tenía o no dimensión comunitaria.

En cuanto a las razones de fondo, el procedimiento iniciado por Endesa plantea la violación de varios artículos del Reglamento de fusiones y la existencia de errores de apreciación, al revertir la Comisión, sobre la propia Endesa, la carga de la prueba sobre la definición de la dimensión comunitaria.

En todo caso, los servicios jurídicos de Endesa mantienen la existencia de esta dimensión, de acuerdo con las cifras de facturación de la empresa calculadas conforme a las nuevas normas internacionales de Contabilidad. En septiembre de 2005, cuando Gas Natural anunció su Opa, la facturación en España de la compañía, conforme a las normas internacionales, no llegaba al 64%, un porcentaje inferior a los dos tercios que establece el Reglamento comunitario. De esta forma, la operación entraría en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento y, por tanto, en el ámbito de control de las instituciones comunitarias.

III.8. *Competencia: vigilancia del monopolio de REPSOL YPF sobre las estaciones de servicio*

La Comisión Europea vigila de cerca el «final del monopolio» de REPSOL YPF sobre centenares de estaciones de servicio españolas.

Gracias a la amenaza de multas comunitarias, Bruselas ha conseguido de la empresa energética un compromiso de eliminación de los contratos exclu-

sivos de abanderamiento, dando vía libre a las gasolineras que lo deseen para cambiar de suministrador de carburante.

De esta forma, cerca de 500 estaciones ligadas a REPSOL YPF, el 14% de su red, podrán romper antes de tiempo sus largos contratos de exclusividad (en algunos casos, se pactaron por períodos de entre 25 y 40 años). Desde abril, la petrolera no puede firmar acuerdos por más de un lustro de duración, para cumplir así la legislación comunitaria, que limita a este máximo el poder de control de las estaciones por parte de las petroleras con más del 30% del mercado.

Además, REPSOL YPF se comprometió a no comprar gasolineras independientes en los próximos dos años, con el fin de favorecer la apertura del mercado y la reducción de precios.

Con todo ello, la comisaria de Competencia, Neelie Kroes, daba por finalizada la investigación mantenida sobre la mayor petrolera española y mostraba su confianza en que esta decisión, forzada por su Dirección General, beneficie a los consumidores, «en un mercado que ha registrado un incremento sustancial de los precios en los últimos 18 meses», señaló. En el pacto se reitera la libertad de las estaciones de servicio para ofrecer descuentos a los consumidores. Aunque en teoría este principio ya existe, el estrecho control de las suministradoras de combustible ha impedido una competencia real de precios. De hecho, cerca de la mitad de las gasolineras españolas son propiedad de sus proveedores.

Bilbao, junio de 2006

Boletín de Suscripción / Subscription form

Deseo suscribirme a **Cuadernos Europeos de Deusto** / Please enter my subscription to **Cuadernos Europeos de Deusto**
Suscripción anual (dos números) / annual rate (two issues): Zona euro: 32 €; otras zonas: 43 U.S. \$

Nombre / Name

Entidad / Institution

Dirección / Address

Ciudad, Estado / City, State, Country

C.P. / ZIP/Postal Code

CIF o NIF

Condiciones de pago / Payment options

- Cheque adjunto a nombre del Instituto de Estudios Europeos / Check enclosed payable to the Instituto de Estudios Europeos
- Transferencia bancaria a la cuenta 0182/1290/36/0016521104
- Bank money order payable to the account: 0182/1290/36/0016521104 } Ref: Cuadernos Europeos de Deusto
- Domiciliación bancaria

Boletín de domiciliación bancaria (sólo España)

Entidad Oficina DC Cuenta

Nombre y apellidos del titular

Firma

Fecha

Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru
Aldundia

Diputación Foral
de Bizkaia



Universidad de
Deusto

Deustuko
Unibertsitatea

