

UNA VEZ MÁS, EN TORNO A LA IDEA DE LA GOBERNANZA EN LA UNIÓN EUROPEA*

Carlos Francisco Molina del Pozo**

RESUMEN

La gobernanza no es, en esencia, un término excesivamente novedoso, ni tan siquiera una interpretación literal del significado que esconde. La Comisión Europea también llegó a establecer su propio concepto de Gobernanza haciendo referencia a las reglas y procesos que afectan el ámbito en el que se ejercen los poderes a nivel europeo, particularmente poniendo especial atención en los denominados principios de la buena gobernanza, a saber: apertura (transparencia), participación, responsabilidad, efectividad y coherencia. El presente trabajo realiza una breve exposición sobre el tratamiento de la gobernanza a través de su análisis del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como desde las distintas acepciones de gobernanza económica, gobernanza técnica o gobernanza política, concluyendo con la necesidad de seguir trabajando para lograr la instauración de una posición o estructura "federal europea"

PALABRAS CLAVE: Gobernanza económica, gobernanza política, gobernanza técnica, UE.

ABSTRACT

Governance is not, in essence, an excessively new term, not even a literal interpretation of the meaning behind. The European Commission also came to establish its own concept of governance by referring to the rules and processes that affect the area in which the powers at European level are exercised, particularly paying special attention to the so-called principles of good governance, namely: openness (transparency), participation, accountability, effectiveness and coherence. This paper makes a brief presentation on the treatment of governance through analysis of the White Paper on European Governance and the Maastricht Treaty, as well as from the different meanings of economic governance, technical governance and political governance, concluding the need to continue working towards the establishment of a position or "European federal" structure.

KEY WORDS: economic governance, political governance, technical governance, EU.

Códigos JEL: FO2, F55

(*) Original recibido en febrero de 2015 y revisado en junio de 2015.

(**) Catedrático de Derecho Administrativo y Catedrático Jean Monnet "Ad Personam" de Derecho Comunitario. Universidad de Alcalá.

1. INTRODUCCIÓN

Tal como ya tuvimos la oportunidad de escribir hace unos años (Molina 2010, pp. 73 a 96), la gobernanza europea es algo, conceptualmente hablando, que se ha venido configurando a lo largo del tiempo, dando entrada a los actores clave en el proceso de toma de decisiones, incluyendo a los niveles subestatales, con el objetivo de garantizar el consenso y mejorar la puesta en práctica de las políticas. Todo ello ha venido generando todo un complejo entramado de redes caracterizadas por una sensible falta de transparencia. El problema podría generarse si tenemos en cuenta que podrían desarrollarse toda una amplia serie de dificultades de gobernabilidad, como consecuencia de las continuas ampliaciones que se vienen llevando a cabo con las incorporaciones de nuevos Estados miembros.

La gobernanza no es, en esencia, un término excesivamente novedoso, ni tan siquiera una interpretación literal del significado que esconde. Contrariamente, la aparición en el tiempo es bastante remota. Así es, puesto que se encuentran primeros vestigios del concepto ya en la antigua Grecia, donde grandes pensadores -como Platón- la utilizaban dándole un sentido parecido al de nuestros días, pudiendo afirmarse que, ya desde la época reseñada, la gobernanza no era más que “la manera de gobernar a los ciudadanos”, el gobierno que regía las antiguas “polis”.

Puede recordarse cómo el término “gobernanza” fue definido por la Unión Europea tomando como base la obra de algún autor (Rhodes 1996, p. 652)¹. No obstante, cabe afirmar que, la Comisión Europea también llegó a establecer su propio concepto de Gobernanza², el cual hace referencia a las reglas y procesos que afectan el ámbito en el que se ejercen los poderes a nivel europeo, particularmente poniendo especial atención en los denominados principios de la buena gobernanza, a saber: apertura (transparencia), participación, responsabilidad, efectividad y coherencia.

Todo cuanto hemos indicado anteriormente, queda, además, reforzado suficientemente, sobre la base de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Baste ahora únicamente recordar el contenido del art.5 del T.U.E., el cual, como es bien conocido, recoge la definición del principio de subsidiaridad, el cual resulta necesario para llevar a cabo, por parte de la Unión, una buena y adecuada gobernanza, indicando que, la Unión actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado y de los objetivos que éste asigna, y en los ámbitos

(1) Pues bien, siempre según el autor citado, el concepto es utilizado en la Ciencia Social contemporánea refiriéndose a los elementos siguientes: el Estado, el gobierno de las empresas, la nueva dirección de las empresas públicas, una buena gobernabilidad junto a las propias organizaciones de redes de trabajo.

(2) Ello se realiza en el famoso Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión 2001, pp 3 y siguientes).

que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos no puedan ser alcanzados por los Estados miembros (Molina 2011, pp. 95 y 96).

Como ya ha quedado indicado, el Libro Blanco en el que la Comisión volcaba sus conceptos sobre la Gobernanza y que fue presentado en 2001, abarcaba la forma en que la Unión utiliza los poderes conferidos por sus propios ciudadanos, así como las maneras de lograr una sustanciosa mejora en cuanto a la Gobernanza se refiere. En este orden de ideas, cabe indicar que, el método utilizado por la Unión ofrece como objetivo el mantenimiento de una acción concertada por parte del conjunto de los agentes implicados en el proceso de integración europea, es decir, los Estados miembros, las distintas instituciones de la Unión y demás autoridades relevantes en el proceso de integración.

Tal y como sostiene Vega Morocoa (Vega 2004), se trata de lo que debe denominarse Gobernanza Global, es decir, todas aquellas acciones realizadas con el fin de alcanzar los objetivos de la Unión siguiendo los principios básicos del Libro Blanco, ya anteriormente citados. En el mismo orden de cosas, importa también resaltar el hecho de que las instituciones de la Unión han de proceder en sus respectivas actuaciones de acuerdo con los principios de la buena gobernanza, es decir, apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia.

Pues bien, con independencia de que regresemos más tarde al contenido de los principios enunciados en el Libro Blanco, podemos decir que, en la actualidad, la definición de Gobernanza para la Real Academia Española de la Lengua, es “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la economía de mercado”. Así pues, se añade al antiguo concepto de Gobernanza un objetivo, elemento necesario para impulsar cualquier tipo de iniciativa. Resulta ser, pues, tal objetivo, el motor o razón de ser de la necesidad de una buena gobernanza y de una continua preocupación por que ésta siga el ritmo de la sociedad y de la economía y se adapte a las distintas situaciones que se puedan dar, ya sean previsibles o imprevisibles.

Sabido es que los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, se han atribuido a sí mismos una doble ciudadanía: aquella obtenida en virtud del país de su nacimiento y aquella que deriva de la constitución del espacio supraestatal conformado por la Unión Europea. Resulta, por tanto, una gran atribución de confianza en las instituciones de la Unión Europea y una gran cesión de poderes por parte de los Estados en diversas materias.

De cuanto acabamos de exponer se desprende que los objetivos marcados por el concepto de gobernanza transcrito se queda, en cierto modo, sin llegar a cubrir todo lo que los ciudadanos puedan esperar. En este orden de ideas, cabe afirmar que, los ciudadanos europeos aspiran a conseguir una Europa estable, sostenible, respetuosa con el medio ambiente, creadora de derechos sociales, garantizadora de buenas condiciones de vida y de trabajo. Y, en definitiva, todo ello se logra a través de la actuación conjunta de las instituciones y los Estados, y sobre todo, con la implicación de la ciudadanía europea en las actuaciones diversas llevadas a cabo.

Resulta que, de esta manera, será mayor la importancia de un buen gobierno o una buena gobernanza, siendo más amplio su significado dado que será no sólo un medio para llegar a alcanzar un fin, sino un fin en sí misma. En este mismo sentido, la Unión Europea se esfuerza por mejorar los instrumentos de que dispone para gobernar, por crear mejores condiciones para los ciudadanos europeos, y por ser pionera, no sólo en proclamación de derechos, sino en su efectivo cumplimiento y continuar manteniendo su lugar como una de las grandes potencias mundiales.

Todos los esfuerzos señalados van de la mano de un continuo y arduo proceso de cambio, un proceso en el que la Unión Europea se reinventa sin cesar, respondiendo a las diferentes y variadas necesidades de sus ciudadanos.

2. LOS CONTENIDOS DEL LIBRO BLANCO SOBRE LA GOBERNANZA EUROPEA.

Como ya ha quedado manifestado anteriormente, en julio de 2001 la Comisión Europea presentó el Libro Blanco acerca de la Gobernanza de la Unión Europea como uno de los principales objetivos estratégicos, cuyo texto hacía referencia a la manera en que la Unión debiera utilizar los poderes que le otorgan los ciudadanos.

De conformidad a cuanto hace tiempo ya escribíamos³, las variadas propuestas que se insertaban en el citado documento de la Comisión perseguían el claro objetivo de democratizar la gobernanza europea con el fin de hacerla más abierta y accesible a los niveles inferiores de gobierno y a los ciudadanos en general. El reiterado documento hacía referencia a los que se tenían por principios típicos de la buena gobernanza, a saber: transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, siendo que, todos estos principios no tienen por que ser de aplicación exclusiva a las instituciones de la Unión, sino que también se han de aplicar a todos los actores que intervienen en ella, es decir, los Estados miembros,

(3) En el mismo sentido, ver Molina 2010, p. 75.

las regiones, los entes locales y la sociedad civil (Morata 2002 y Attina 2007)⁴. Sin embargo, no es sostenible que el repetido Libro Blanco sobre la Gobernanza llegara a representar una solución milagrosa a todos los problemas. Sin duda, el documento de la Comisión fue esencial para identificar los instrumentos necesarios que fuesen de utilidad para lograr aumentar la coherencia de los políticos de la Unión y facilitar la actuación de las diferentes instituciones. Asimismo, insistió en la necesidad de una acción de la Unión que fuese equilibrada y proporcional a los objetivos políticos que se pretendían alcanzar. También sirvió para abrir un proceso de consulta sobre la necesidad de nuevas actuaciones, especialmente, por parte de las otras instituciones y los Estados miembros.

Tal como se han venido señalando, fueron cinco los principios que vinieron a constituir la base de una buena gobernanza y de los cambios que se proponían realizar con el reiterado Libro Blanco: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Puede afirmarse que, cada uno de los principios reseñados resultaba esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. Semejantes principios no sólo significan la base de la democracia y del Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que podían y debían ser aplicados a todos u cada uno de los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local.

Pues bien, como sabemos, la buena gobernanza aparece prevista de manera indirecta en el art. 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como derecho a una buena administración. Por consiguiente, no puede sustentarse que la gobernanza sea un concepto idílico o utópico, sino más bien una realidad cada vez más tangible, que fundamenta su existencia sobre una serie de principios que rigen las actuaciones tanto institucionales como con la participación conjunta de los Estados miembros.

- El primero de todos es el de cooperación. Ello nos lleva a pensar en la desaparición del principio de jerarquía institucional (relación jurídica estructural en la que el órgano superior ejerce una serie de prerrogativas sobre el inferior siempre que pertenezcan al mismo ámbito de competencias) y la aparición de un nuevo modo de organizar las tareas a organizar, la gestión de los asuntos económicos, sociales, culturales..., así como la relación entre departamentos. Pensemos en que la organización del territorio que, a pesar de ser multinivel (municipios, regiones, Estados y Unión Europea), cada vez ve mejor delimitadas sus competencias de manera que, poco a

(4) Asimismo, y más recientemente, ver Cirefice, 2015, tesis doctoral presentada por el autor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, el 22 de diciembre de 2015 y que tuve la oportunidad de dirigir. La tesis obtuvo la calificación de sobresaliente cum laude por unanimidad del tribunal.

poco, van desapareciendo los conflictos positivos de competencia. Esta es la gobernanza multinivel, el modo de relacionarse e interrelacionarse de las distintas administraciones territoriales para el cumplimiento de los objetivos que se proponen.

- En segundo lugar haremos referencia al principio de colaboración. Puede afirmarse que, este principio, presenta dos vertientes o modalidades: por un lado, la colaboración entre instituciones y ciudadanos y, por otra parte, la colaboración institucional entre Estados e instituciones.

En este mismo orden de ideas puede retenerse que la colaboración ciudadana conecta perfectamente con el contenido del principio de participación, tanto a priori en lo que hace referencia a la elección de los representantes, como a posteriori, en lo que es la puesta en marcha y cumplimiento de las decisiones de éstos, haciendo palpable el modelo democrático de la sociedad europea. Además, éste principio aparece relacionado ineludiblemente con la cuestión de confianza y legitimación de las instituciones europeas, transformándose en un característico mecanismo de integración del ciudadano.

En cuanto a la colaboración institucional, podemos afirmar que se basa en la no contradicción y uniformidad de las actuaciones administrativas. Desde otra perspectiva, puede considerarse no como un principio rector de la buena gobernanza sino como un objetivo a alcanzar.

- En tercer lugar, se encontrarían los principios de eficacia y de eficiencia. El principio de eficacia hace referencia al cumplimiento de los objetivos y fines propuestos, mientras que el principio de eficiencia alude a que semejantes objetivos se llevan a cabo empleando el menos tiempo posible y economizando al máximo los medios disponibles.
- En cuarto lugar cabría citar el principio de responsabilidad, el cual hace referencia a las competencias o atribuciones que ostentan los Estados y las instituciones de la Unión Europea y el papel que juegan tanto en los procesos legislativos como en los ejecutivos. El objetivo esencial de este principio es incrementar la claridad y determinar el grado de participación de cada administración, así como la asunción de la responsabilidad que pueda derivar de una actuación administrativa.
- En quinto lugar podría aludirse al principio de transparencia o apertura, el cual aparece ampliamente conexionado con el citado en cuarto lugar, el de responsabilidad. El principio de transparencia o apertura observa la

necesidad de establecer una comunicación activa con los ciudadanos con el fin de evitar la opacidad, empleando términos y conceptos comprendidos por todo el conjunto de la sociedad.

Así pues, el reiterado texto ofrecido por la Comisión Europea al redactar el Libro Blanco sobre la Gobernanza, pretendía reformar en profundidad la Gobernanza atendiendo a distintos enfoques: economía, política, sociedad... En el mismo se persigue modificar la gobernanza de manera expresa en cuatro ámbitos: la participación de todos los actores sociales –establecimiento de vínculos e incluir en la sociedad civil- ; la mejora de la normativa –simplificar el Derecho de la Unión Europea- y los políticos; un enfoque centralizado de las instituciones, con el objetivo de que cada institución realizase únicamente aquellas tareas que se considerasen esenciales; y una colaboración europea con la gobernanza mundial, es decir, colaborar con terceros países para que los valores que rigen dentro de las fronteras europeas no solo se lleven a cabo internamente sino que lleguen a traspasar dichos límites territoriales y se lleguen a promover en el exterior. Par ello, el documento de la Comisión lo que viene es a determinar una serie de actuaciones, recomendaciones y planes sin fijar fechas límites para que estén cumpliendo los objetivos previstos, pero con el compromiso de perseguir las mencionadas mejoras de la gobernanza y no relegar su contenido.

Evidentemente que tal cambio no es posible con el esfuerzo único de la Comisión, sino que requiere también de la intervención del resto de instituciones de los Estados miembros, así como de todas las regiones y localidades que los integran y, por supuesto, de los ciudadanos. El camino para conseguir una Europa cada vez más reforzada no es sencillo, pero el fin al que nos conduce el mismo es merecedor de los esfuerzos realizados.

3. LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA Y EL ART. 5 DEL T.U.E.

Aunque ya quedó expresado más atrás, insistiremos nuevamente en el hecho según el cual, resulta evidente, que la aplicación de los cinco principios enunciados y explicitados en el Libro Blanco sobre la Gobernanza, vinieron en su momento a reforzar los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad contenidos en el art. 5 del Tratado de la Unión Europea. En este sentido, desde la concepción de las políticas hasta su aplicación efectiva, la elección del nivel en el que ha de actuarse (desde el nivel comunitario hasta el nivel local) y la selección de los instrumentos utilizados han de estar, en todo momento, en proporción con los objetivos perseguidos.

Todo ello viene a significar que, antes de lanzar una iniciativa, es imprescindible comprobar sistemáticamente varias cuestiones. Así, en primer lugar, si la actuación pública es realmente necesaria; en segundo término, si el nivel europeo resulta ser el más apropiado para llevar a cabo dicha actuación; y, en tercer lugar, si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos.

Resulta ser sobradamente conocido el hecho de que la Unión Europea se configura como un ente vivo, que continuamente sufre transformaciones, que cambia día a día a través de la propia dinámica de su funcionamiento. Puede decirse que su agenda se amplía progresivamente, expandiéndose de manera continuada. Actualmente, la Unión ya no es observada únicamente en función de su actitud para eliminar los obstáculos al comercio o para crear un mercado interior. Esta descripción corresponde más bien ya al pasado. Hoy por hoy su legitimidad es una cuestión de participación y de compromiso. Esto significa que el modelo lineal consistente en decidir las políticas desde arriba debía ser sustituido por un círculo virtuoso basado en la interacción, en las redes existentes y en una participación a todos los niveles, desde la definición de las políticas hasta su aplicación.

En este mismo orden de ideas, los cambios que se propusieron podían dividirse en cuatro secciones, la primera giraba en torno a los medios capaces de reforzar la participación en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea. La segunda hacía referencia a la mejora de la calidad y a la aplicación de las políticas comunitarias. La tercera presentaba como objeto principal el reforzar la vinculación entre la gobernanza europea y el lugar de la Unión en el concierto internacional.

Finalmente, la última sección abordaba el papel de las instituciones.

En consecuencia y tomando como base los principios contenidos y ya reiterados en el Libro Blanco (apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia), las propuestas que conformaban el repetido documento de la Comisión (2001, pp. 37 y siguientes), permitían lo siguiente:

- Estructurar la relación de la Unión Europea con la sociedad civil. Un código de conducta relativo al proceso de consulta serviría para identificar las respectivas responsabilidades y redundaría en una mayor responsabilización de todos los interlocutores. Así mismo, debía promover el diálogo y contribuir a la apertura de la sociedad civil organizada.
- Hacer un mayor uso de las capacidades y experiencia práctica de los agentes regionales y locales. Esta tarea debía corresponder, en primer lugar, a las autoridades nacionales en el marco de sus correspondientes disposiciones constitucionales y administrativas.

- Reforzar la confianza pública en la utilización del conocimiento de los expertos por parte de los responsables políticos. El sistema de expertos multidisciplinario de la Unión Europea quedaría sujeto a un mayor grado de examen y debate públicos. Ello era preciso si lo que se pretendía era dar respuesta a los retos, riesgos y problemas éticos planteados por la ciencia y la tecnología.
- Sentar las bases de una más clara definición de los objetivos políticos de la Unión Europea y mejorar la eficacia de sus políticas, combinando la legislación formal con soluciones no legislativas y autorreguladoras con vistas a alcanzar de manera más adecuada dichos objetivos.
- Establecer las condiciones de creación de las agencias reguladoras europeas. Estas “agencias” se pueden mostrar capaces de reforzar la eficacia y la visibilidad de la legislación comunitaria ante las empresas y el ciudadano en general, logrando acercar las decisiones a los sectores afectados en algunos de los ámbitos más complejos y técnicos.
- Centrar los papeles y responsabilidades de cada institución. Ello debiera contribuir a que los ciudadanos puedan exigir responsabilidades a sus responsables y organismos políticos por las decisiones adoptadas a nivel de la Unión.

En todo caso, puede estimarse que, la materialización de todas las medidas anunciadas no implicaba necesariamente la aplicación de nuevos Tratados. Tan sólo se trataba de una cuestión de voluntad política, y formaba parte de un proceso más amplio, puesto que, modificar el sistema de funcionamiento de la Unión requería una respuesta no sólo por parte de la Comisión, sino también por parte de todos los interesados y, en particular, del Consejo, el Parlamento, los Estados miembros y los ciudadanos europeos.

Sin embargo, la esencia de las propuestas formuladas para conseguir reformar la Gobernanza no era otra que lograr la reconducción de las instituciones. Semejante ejercicio de reconducción debía permitir: en primer lugar, por parte de la Comisión, una utilización más segura y selectiva de su derecho de iniciativa; en segundo término, la instauración de una legislación comunitaria reducida a sus principios esenciales y de un marco que regule su aplicación; finalmente, una participación más efectiva de los agentes nacionales en la elaboración, aplicación y control de las normas y programas de la Unión.

4. GOBERNANZA ECONÓMICA.

Podemos afirmar que, la crisis que viene teniendo lugar durante el transcurso de los últimos años, ha dejado constancia clara de la existencia de problemas fundamentales insostenibles en algunos de los países miembros, así como una intensa disparidad en la medida en que se han visto las economías y recursos financieros de cada Estado afectados.

En respuesta a los resultados negativos que semejante crisis ha dejado, la Unión Europea se ha propuesto salir reforzada, con unas previsiones de futuro muy claras y todas ellas destinadas al fortalecimiento de la economía, a la solidificación de las políticas económicas y a una fortificación de la Unión Monetaria. Puede decirse que se trata de una nueva Gobernanza, nacida de la necesidad de hacer frente a los cambios que, la aludida crisis, ha manifestado en la Unión Europea así como en sus ciudadanos.

Para poner en práctica la nueva gobernanza y cumplir sus objetivos de detectar, prevenir y solventar las tendencias económicas que, puedan plantear problemas y dificultades, la Unión Europea utiliza o pone en juego tres elementos:

- En primer lugar, una mayor supervisión, reforzando con ello la agenda económica. Como reflejo de cuanto acabamos de señalar, pueden significarse los siguientes instrumentos: los Análisis de Datos Anuales, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PCE). Este último instrumento se basa en dos importantes tareas: la prevención y la corrección. Pues bien, para llevar a cabo la primera tarea se realizan programas de estabilidad (países de la Zona Euro) y de convergencia (resto de países) a través de los cuales los diferentes Estados indican cómo pretenden conseguir un mejor saneamiento de la economía y cómo mantener las finanzas públicas. En cuanto a la corrección se emplea el Procedimiento del Déficit Excesivo (PDE) en virtud del cual si un Estado sobrepasa el déficit presupuestario establecido en el Tratado (siendo el mismo del 3%), el Consejo tiene la facultad de poder emitir recomendaciones sobre la manera de gestionarlo con vistas a su reducción progresiva.
- En segundo término, otro elemento que resulta ser imprescindible para el correcto funcionamiento de la Unión Europea no es sino lograr una mayor estabilidad de la Zona Euro. En este sentido y como ya hemos expresado anteriormente, con motivo de la crisis han salido a relucir las divergencias económicas entre los distintos Estados miembros y, como consecuencia de ello se produjo un desequilibrio macroeconómico dentro del contexto

de la Unión Europea. A través de este nuevo modelo de gobernanza, lo que pretende la Unión es llegar a detectar tales desequilibrios (burbujas inmobiliarias, superávits, aumento de déficits...) y mediante sus recomendaciones, evitar que sus efectos puedan llegar a ser considerados insostenibles para el conjunto de los ciudadanos sobre los que, sin duda todos los desequilibrios van a proyectarse.

- En tercer lugar y directamente relacionado con lo anterior, consideramos que es preciso señalar y atender al denominado Pacto Euro Plus⁵, aprobado el 25 de marzo de 2011, el cual viene a representar un instrumento más que sirve para garantizar los efectos de la nueva gobernanza que pretende poner en marcha la Unión Europea.
- El último de los instrumentos que hemos de reseñar es el que hace mención al imprescindible saneamiento del sector de las finanzas. En este orden de ideas, cabe afirmar que, la Unión Europea pretende asegurarse de que la totalidad de los bancos europeos cuenten con el capital suficiente y necesario para poder hacer frente a las posibles fluctuaciones en que pudiera verse inmerso el mercado. Además de esto, se agudizan los controles en el sector de la Banca, resultando ser más completos, intensos y constantes.

En consecuencia, como puede apreciarse, la respuesta de la Unión Europea, a la crisis ha venido siendo no únicamente activa, sino centrada asimismo en el foco del problema, para con ello lograr que no vuelva a producirse nuevamente en el futuro. Semejante cambio operado en el método de organización y control de la economía, es decir, esta nueva gobernanza, constituye y es apreciada como un gran paso que se está dando hacia la consecución de una mayor sostenibilidad económica.

5. GOBERNANZA TÉCNICA.

Dentro de la serie de instrumentos de gobierno que venimos señalando, habremos de incluir lo que afecta a la normativa de la Unión Europea, así como todo lo relativo al principio de coordinación.

En este mismo orden de ideas, hay que especificar el hecho por el cual, a través de sendas comunicaciones, una genérica sobre cómo habría de ser la

(5) Al llamado Pacto Euro Plus se han adherido, además de todos los países que pertenecen a la Zona Euro, otros seis, en cuatro de sus ámbitos, a saber: Bulgaria, Rumanía, Polonia, Letonia, Lituania y Dinamarca.

regulación⁶ y otra, más específica, sobre la simplicidad del marco regulador⁷, la Comisión vino a plantear el objetivo de alcanzar una mejora de la calidad de la legislación de la Unión Europea.

Efectivamente, la Unión Europea pretende mejorar la eficacia de sus decisiones y para ello propone una serie de factores que han de intervenir en la elaboración de normas y toma de decisiones; para ello establece la adopción de determinadas medidas que presentan como finalidad garantizar una mejor normativa⁸: la conveniencia de la intervención europea; la elección de la vía más adecuada (legislativa o no vinculante), procurando sustituir el uso de reglamentos por el de directivas-marco; el tipo de instrumento legislativo, agilizando el procedimiento legislativo y sustituyendo la necesidad de unanimidad del Consejo y Parlamento por nuevas figuras de toma de decisiones, como resulta ser el denominado “método abierto de cooperación” (MAC); el servicio al interés general y, finalmente, la coordinación.

Se nos antoja destacar de todo cuanto antecede, el factor de la coordinación. En este sentido, pretendemos hacer énfasis en torno a la adecuación entre las necesidades de la sociedad civil y las medidas adoptadas por los poderes públicos. Enlaza directamente con el principio de proporcionalidad y con la idea de tomar las decisiones que afecten en la menor medida posible al colectivo europeo. Por ello, se ha de sustituir la función de dirección por otras medidas alternativas como con el consumo, la autorregulación técnica, los procedimientos informales, combinando procedimientos políticos y administrativos, pretendiendo con ello simplificar las cargas burocráticas, o la modificación en caso de conflicto de intereses...

Estamos convencidos de que, la mejor, y única, vía para lograr entender las necesidades de la población no es otra que escuchar su opinión y contar con ella. Para ello, habrían de llevarse a cabo los necesarios trámites de consulta con anterioridad a la adopción de normas que, una vez realizada su transposición en los distintos Estados miembros, serán de obligado cumplimiento, como parece evidente.

6. BREVE REFERENCIA AL ESPACIO EUROPEO DE INVESTIGACIÓN.

Podemos afirmar que, la Gobernanza no es algo que se encuentre centrado únicamente en los aspectos más básicos y cruciales de la organización, como en la economía, la política y la sociedad. Antes bien, consideramos que da un paso

(6) Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 2002 (Comisión 2002a), no publicada en el Diario Oficial.

(7) Comunicación de la Comisión, de 5 de junio de 2002 (Comisión 2002b), no publicada en el diario oficial.

(8) Better regulation.

más allá y pretende establecer nuevos instrumentos que aseguren un espacio de conocimiento común.

En este mismo orden de ideas, conviene señalar el hecho de que, en el año 2000 tuvo lugar el inicio de lo que se iba a desarrollar como Espacio Europeo de Investigación⁹. Puede mantenerse que, el principal objetivo era crear un área donde los investigadores puedan moverse libremente y tengan la posibilidad de compartir sus conocimientos científicos y tecnológicos dentro de la Unión Europea.

Pues bien, para conseguir el desarrollo en este ámbito, en el año 2009, el Consejo de la Unión Europea, mediante una Resolución¹⁰, vino a mejorar la Gobernanza en el sentido indicado, estableciendo para ello toda una serie de objetivos, tales como la optimización de la circulación de conocimientos y la asimilación por parte de todos, la creación de un mercado laboral dentro del ámbito de la investigación, revistiendo una notable importancia la igualdad de género y el establecimiento de Agendas comunes de Investigación.

Precisamente, cabe citar en esta misma línea, la creación y puesta en marcha del denominado Consejo Europeo de Investigación (ERC). Su verdadero objetivo no es otro que llevar a cabo el necesario impulso de todo el entramado de la investigación que pueda ser considerada como más novedosa.

7. GOBERNANZA POLÍTICA.

Puede decirse que la tarea de centrar las políticas de la Unión Europea, de manera que exista un grado de coherencia mínimo entre unas y otras, llegándose a establecer de una forma clara el contenido y alcance de los correspondientes objetivos fijados a largo plazo, constituye una de las tareas más importantes y costosas, debido a las dificultades que encierra. Se estima complicada y ardua la labor a llevar a cabo y ello en base, lógicamente, a la gran cantidad de políticas sectoriales que abarca y enorme disparidad constatada entre unas y otras: desde asuntos marítimos y de pesca, pasando por temas relativos a la ayuda humanitaria o a los derechos humanos y hasta ámbitos temáticos que afectan a la libre competencia, la empresa y el mercado único.

Para conseguir la meta señalada, la Unión Europea emplea estrategias, entre las que pueden citarse como más destacables el discurso del Presidente de la

(9) EEI o ERA según sus siglas en inglés. Asimismo, sobre este ámbito temático, ver Molina y Archontaki (2013, pp. 361 a 366), Molina (2009) y Molina (2013, pp. 171 a 197).

(10) Ver Resolución del Consejo de la Unión Europea, de 3 de diciembre de 2009.

Comisión Europea sobre el estado de la Unión, así como la denominada Estrategia Anual de la Comisión Europea, con las que se pretende lograr una mejora de la Gobernanza política como aliciente para conseguir el reforzamiento de la confianza en el seno mismo de la Unión Europea. Sin embargo, puede afirmarse que, tras la crisis económica de 2008 y la actual crisis de inmigración, la aludida confianza se ha visto mermada, quedando la sociedad civil privada de un referente claro y contundente que posibilite la visualización a corto plazo de las urgentes y absolutamente necesarias medidas que se están adoptando y que todavía deban tomarse para corregir la actual situación en el contexto de la propia Unión como tal. Tampoco se puede vislumbrar con cierto optimismo el camino que se pretende seguir ni a medio ni, tampoco, a largo plazo para conseguir dar la vuelta a la situación que hoy por hoy envuelve todo el conjunto del desarrollo político de la Unión. Se hace, pues, preciso, tomar medidas claras, transparentes y contundentes que sean capaces de dominar la anormal situación en la que la estructura de la Unión se ve enquistada, logrando avanzar en la cristalización definitiva de una Gobernanza política que, unida a la económica, hagan posible más Europa para poner a disposición de la sociedad europea en su conjunto y, más concretamente, la ciudadanía europea y de la mejora progresiva de su nivel de vida.

8. LÍMITES A LAS COMPETENCIAS EUROPEAS¹¹.

Podemos aseverar que los límites a las competencias de la Unión Europea son una derivación del art. 5 del Tratado de la Unión. Como ya expresamos con anterioridad, el mencionado precepto recoge los principios de aplicación de competencias, es decir, el de atribución, el de subsidiariedad y el de proporcionalidad.

Por lo que se refiere al primero de los citados principios –el de atribución–, la Unión Europea no puede sobrepasar los límites competenciales que los Tratados marcan, dicho de manera positiva, tiene competencias solamente sobre aquellas materias en que la normativa de los Tratados así lo disponga expresamente.

En cuanto al principio de subsidiariedad –que resulta ser el más complejo y al mismo tiempo el más importante–, constituye la base del funcionamiento de la misma Unión Europea. Se trata del principio que regula el reparto de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, y es el que pretende establecer aquellas intervenciones en las que parece más útil y eficaz que la decisión sea adoptada por las instituciones europeas y por el contrario

(11) Acerca del tema de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, así como de los principios que regulan dicha distribución en los Tratados, ver Molina (2006) y Molina y Bergamaschine (2013).

aquellas que corresponden a los Estados miembros, por carecer de un alcance que supere los límites nacionales. En el mismo orden de ideas, puede afirmarse que, la necesidad de una disposición de la Unión o una intervención de esta organización supranacional mediante cualquier iniciativa deberá pasar siempre por un examen, para dar efectivo cumplimiento al principio de subsidiariedad: en primer lugar debe demostrarse la competencia así atribuida a las instituciones europeas mediante una norma de Derecho originario; en segundo lugar, debe darse una relevancia suficiente en la materia para ser objeto de regulación supranacional; y por último, debe quedar constatado que una regulación interna no sería más eficaz, atendiendo a los costos. En definitiva y visto de este modo, el reiterado principio de subsidiariedad viene a significar un límite a la actuación europea puesto que, excepto para aquellas competencias que son exclusivas de la Unión Europea, así cedidas por parte de los Estados miembros, requiere que el asunto revista una especial necesidad.

En lo que se refiere al tercero de los principios citados, el de proporcionalidad, significa que, dentro de las competencias que le son atribuidas, la Unión Europea debe adoptar siempre las decisiones de manera proporcional a los problemas que se pretenden resolver y en ningún caso, exagerando su actuación más allá de lo que fuere estrictamente preciso para lograr el objetivo previsto.

9. EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA.

En nuestra opinión, muy mal se están poniendo las cosas en el interior contextual de la Unión para apostar por la existencia y establecimiento de un futuro próspero, halagüeño y prometedor, en las mismas condiciones que hemos venido trabajando a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, no parece este el momento ni tampoco el lugar para profundizar en estas ideas, las cuales pretendemos desarrollar ampliamente en breve al albur de unas reflexiones demandadas por la anterior Presidencia de la Comisión Europea a un grupo de Catedráticos Jean Monnet de distintas Universidades. Dejemos, por tanto, ahora, al margen, las reflexiones e ideas que, se aportan a la discusión concreta y precisa sobre el futuro de la Unión, para centrarnos solamente en la perspectiva que, en líneas generales, debería presidir cualquier debate que pretenda poner algo de orden dentro del gran desorden existente en el conjunto del diseño actual de la Unión.

Pues bien, hagamos referencia siquiera sea brevemente a un par de cuestiones que consideramos presentan bastante consistencia como para apuntar a su resolución con anterioridad a tratar de dar pasos de mayor alcance y calado, todo ello en el ámbito de lo que debiera ser el diseño futuro que permita avanzar en

el funcionamiento de la Unión y en su progresiva construcción en tanto que ente organizativo dinámico que necesita expresar, en cada momento, el alcance histórico de la realidad social en la que se encuentra ubicada.

Estimamos que, la solución a la crisis económica, financiera y social, que inicialmente golpeó a los países periféricos de la Unión, pero que, puede afirmarse, que después afectó a toda la Unión y, en particular, a la zona de Unión monetaria, no puede venir sino a través de grandes dosis de flexibilidad que debiera ser aplicada en el concreto y específico balance de cada uno de los Estados miembros. Hay que entender que, la regla de la estabilidad financiera debe interpretarse, ciertamente, con el indispensable gradualismo que el caso exige, y ello con la finalidad de reducir las crecientes asimetrías que se constatan entre los distintos países que forman parte de la Zona Euro. En todo caso, el mencionado gradualismo no debe en absoluto provocar un ralentizamiento de las reformas estructurales en los Estados miembros porque, si es cierto que el aumento de la deuda pública ha sido el efecto de la crisis, habrían de ser localizadas las auténticas causas originarias de semejantes niveles de deudas, los cuales se han venido a consolidar en el tiempo a causa de las políticas financieras diseñadas así como de la demostrada ineficacia de las administraciones públicas.

En nuestra opinión –que coincide enteramente con la expresada por el Consejo Italiano del Movimiento Europeo¹² y por lo que afecta a la reforma del Tratado sobre la Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, hemos de señalar que, la integración de éste en los Tratados sería aceptable únicamente: a) si la cláusula de igualdad de balances fuese sometida a la exigencia del ciclo del desarrollo económico; y, b) si se garantiza, en todo momento, el carácter democrático de la Gobernanza económica en el contexto de la Unión Económica y Monetaria.

Nos parece necesario acelerar hasta completar la Unión Económica y Monetaria en lo relativo a las tres dimensiones que componen: la unión bancaria, la unión fiscal y la unión económica; con ello se lograría también estimular y reforzar la dimensión democrática así como la responsabilidad externa. Asimismo, consideramos indispensable y urgente llevar a cabo el relanzamiento de una política de inversiones públicas y privadas, de manera tal que puedan asegurarse los bienes comunes a escala europea, respetando, en todo momento, la regla clásica del desarrollo sostenible en materia de medio ambiente y en el ámbito de la cohesión social y

(12) Ver la Declaración adoptada por el Consejo de la Presidencia del Movimiento Europeo Italiano (CIME), el 22 de enero de 2016, con ocasión del otorgamiento del Premio "Altiero Spinelli" del Movimiento Federalista Europeo al Presidente Emérito Giorgio Napolitano, como constructor de la Europa federal.

territorial. En base a la anterior es por lo que hemos sido ardorosos defensores del Plan Juncker desde el primer minuto en que fue aprobado y presentado a la opinión pública europea. Estamos convencidos de que, el aludido Plan Juncker, debiera ser impulsado con mayor fuerza, a los efectos de lograr acelerar su implementación. Asimismo, debieran ser seleccionados y financiados proyectos innovadores en los sectores afines a las nuevas tecnologías, tales como: las energías renovables y alternativas, el medio ambiente o las inversiones sociales de larga duración. Con ello, se conseguiría aumentar el nivel de la riqueza de la Unión, utilizando, lógicamente, los nada desdeñables recursos que nos ofrece el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Además, y sobre la base de las revisiones que van a tener lugar en torno a las perspectivas financieras plurianuales 2014-2020, hay que advertir de que, tal revisión de las mencionadas perspectivas financieras quedaría privada de significado si la misma no estuviese fundamentada sobre un nuevo sistema de recursos propios que pudiese estar caracterizado por la igualdad, la democracia, la eficiencia y la transparencia (ver Molina y Molina, 2015).

Pues bien, el conjunto de problemas que padece la Unión y que están instalados y se manifiestan en las variadas crisis que soporta en el tiempo, una tras otra, pudieran llegar a provocar una auténtica parálisis con el riesgo de que pudiese producirse una disgregación de la propia Unión. Semejante situación llega a poner en evidencia que, tanto el sistema constitucional como político europeo, han de ser profundamente revisados y reformados, pudiendo mantenerse que, sin que se lleve a cabo una radical reforma, no podrá ser disfrutada plenamente la enorme capacidad y potencial que ofrecen los Tratados en términos de objetivos y de políticas comunes, lo que comportaría un verdadero fracaso de los mecanismos de la integración que hace más de sesenta años nos dimos los ciudadanos y los Estados europeos.

Por consiguiente, consideramos que, el Parlamento Europeo debe proceder a examinar y aprobar el informe sobre la potencialidad del Tratado (Informe Bresso-Brok) al mismo tiempo que el proyecto global sobre el futuro de la Unión (Informe Verhofstadt), lo debiera constituir la base para la exigencia de convocar una nueva Convención, según el art. 48, nº 2 del Tratado de la Unión Europea. Ambos Informes citados debieran servir para inspirar tanto la Comunicación que la Comisión Europea presentará en la primavera del año 2017, según se desprende de la Agenda propuesta en el documento elaborado hace unos pocos meses por los 5 Presidentes, como los distintos debates públicos que se celebrarán con motivo de la próxima celebración de los sesenta años de los Tratados de Roma (25 de marzo de 1957 – 25 de marzo de 2017).

En este mismo orden de ideas, debe analizarse con toda atención e interés el denominado “Protocolo de Frankfurt”, elaborado por Andrew Duff, por encargo del European Policy Centre. Entendemos que, el aludido Protocolo, debiera ser examinado por las comisiones competentes del Parlamento Europeo y, una vez estudiado, valorado e introducidas las necesarias y oportunas enmiendas, someterse como documento principal de trabajo a una Convención especial que contase con la representación del Parlamento Europeo, de los parlamentos y de los gobiernos nacionales, de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo, limitado en este último caso, a los países que conforman el área de la Unión Monetaria y a aquellos Estados que han declarado su voluntad política de adherirse a formar parte de la citada Zona Euro, una vez llevadas a cabo las correspondientes ratificaciones nacionales.

En definitiva, compartimos con el Consejo Italiano del Movimiento Europeo, en el documento más arriba citado, la idea por la que, igual que sucediera con el Protocolo Social, que fue anexo al Tratado de la Unión Europea en Maastricht y, posteriormente integrado en el Tratado de Ámsterdam, el llamado Protocolo de Frankfurt, debería formar parte de la más amplia reforma constitucional que habrá de realizarse en el seno de la Unión Europea, y ello para lograr la instauración de una posición o estructura “federal europea”, si se quiere “sui generis” o “atípica”, en el contexto del funcionamiento de la Unión Europea, a partir del mes de marzo del año 2017. Todo ello, incluyendo únicamente a los países que así lo desearan y mostraran claramente y sin tapujos su decidida voluntad política de hacer y formar parte de esa Unión Política de carácter federal europeo, dando lugar, sin duda, al nacimiento o confirmación de una Unión configurada mediante círculos concéntricos o de varias velocidades, pero como decimos, auténticamente federal.

BIBLIOGRAFÍA

- ATTINA, F. (2007): “El papel de la Unión Europea en la Gobernanza Global”. En: BARBÉ, E. y HERRANZ, A. (Eds.): *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*. Ed. Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona. Barcelona.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Libro Blanco sobre la Gobernanza europea*. COM 428 final, 25 de julio. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002a): *La gobernanza europea: legislar mejor*. COM 275 final, 5 de junio. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002b): *Plan de Acción “Simplificar y mejorar el marco regulador”*. COM 278 final, 5 de junio. Bruselas.
- CIREFICE, R. (2015): *Cohesión territorial y Gobernanza multinivel: hacia la construcción de un espacio administrativo común como medio de eficiencia europea*. Tesis doctoral, 466 págs. Universidad de Alcalá de Henares.

- MOLINA DEL POZO, C. F. (2006): "Las competencias de la Unión Europea: el principio de la jerarquía de las normas en el Tratado Constitucional Europeo". *Revista Universitaria Europea*, nº 5, 51-59.
- MOLINA DEL POZO, C. F. (2009): *El Derecho Comunitario y la I+D+T. Hacia el diseño de un perfil para el futuro*. Ed. Dykinson y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. Madrid.
- MOLINA DEL POZO, C.F. (2010): "Los entes descentralizados como instrumento de la gobernanza en la Unión Europea". En: MOLINA DEL POZO, C.F. (Coord.): *Principios esenciales informadores en la construcción de la Unión Europea: Homenaje a José Antonio Jáuregui*. Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid.
- MOLINA DEL POZO, C.F. (2011): *Tratado de Lisboa*. Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid.
- MOLINA DEL POZO, C. F. (2013): "La Política de I+D+I en la Unión Europea: su inserción en la ley de la Ciencia de España". En: CALONGE, A. (Dir.): *Ciencia, Tecnología e Innovación. Nuevo Régimen Jurídico*. Ed. Comares. Granada.
- MOLINA DEL POZO, C. F. y ARCHONTAKI, C. (2013): "Libertad de artes y de investigación científica". En: ÁLVAREZ, M. y CIPPITANI, R. (Coords.): *Diccionario Analítico de Derechos Humanos e Integración Jurídica*. Ed. Tecnológico de Monterrey y Università degli Studi di Perugia. México-Roma.
- MOLINA DEL POZO, C. F. y BERGAMASCHINE MATA DIZ, J. (2013): "La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa". *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Medellín* (Colombia). Vol. 43, nº 118, 15-59.
- MOLINA DEL POZO, C.F. y MOLINA DEL POZO MARTÍN, P.C. (2015): "Hacia la búsqueda de <más Europa> por parte de las Instituciones y de la ciudadanía europea: la confianza mutua como elemento esencial", Ponencia presentada al Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, organizado por el I.I.S.A., celebrado en Río de Janeiro (Brasil), en julio de 2015, que fue, asimismo, publicada en la Obra "Direito e Justiça – Aspectos atuais e problemáticos", Tomo II, Direito Público, Conselho Internacional de Estudos Contemporâneos em Pós-graduação. CONSINTER, Edit. Juruá, Curitiba, 2015.
- MORATA, F. (2002): "Gobernanza multinivel en la Unión Europea". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.
- RHODES, R. (1996): "The new governance: governing withat government". *Political Studies*, Vol. 44.
- VEGA MOROCOA, I. (2004) "Reflexiones sobre la Gobernanza en la globalización de la economía: papel y responsabilidad de la Unión Europea". (Concerning SESSION 1 of 7th ECSA World Conference). Bruselas.

