

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en [www.cotino.net](http://www.cotino.net).

**“A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica”, publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.**

*Comunicación presentada al Congreso Internacional “Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España”, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre (Panel II: La integración constitucional europea)*

## **A propósito del concepto “gobernanza” en la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica**

*Lorenzo Cotino Hueso\**

*Profesor titular de Derecho constitucional Universitat de València*

*(pendiente de publicación)*

### **I. A modo de introducción**

Si en Derecho y Ciencia política se puede hablar de “estar a la moda”, bien puede decirse que hoy día, al menos en el ámbito de la integración europea, para estarlo hay que “lucir” el término de “gobernanza”, tanto en artículos periodísticos, científicos cuanto, sobre todo, en solicitudes y memorias de proyectos de investigación. La

---

\* El presente trabajo se inscribe en el marco de los resultados de investigación sobre la transparencia pública en Europa llevados a cabo principalmente en la Universidad de Utrecht, merced a la estancia de investigación sufragada por la Universitat de Valencia. El autor quiere mostrar su especial agradecimiento a la catedrática Deidre Curtin (*School of Governance*) y al profesor Leonard Besselink (Instituto de Derecho público).

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

expresión "gobernanza" ya se ha introducido en el ámbito político en general y, en particular, el debate científico (ya jurídico, ya politológico) sobre la integración europea parece no poder articularse sin el recurso a este concepto. Aun es más, como se ha adelantado, difícil parece articular un solo proyecto de investigación en el programa marco europeo de las ciencias sociales si éste no integra este término, para mejor ajustarse a los ámbitos preferenciados del programa de socioeconomía.

No obstante, pese a su popularización no siempre resulta sencillo conocer qué significa o pretende significar la expresión, por qué se ha puesto de moda y qué utilidad tiene en las diversas disciplinas. Y es que, como señala Rhodes -uno de los mejores tratadistas sobre el concepto-, el término "es popular pero impreciso"<sup>1</sup>.

Con el presente estudio se pretende ofrecer una aproximación a esta noción, en especial en el contexto en el que es más frecuentemente empleada, esto es, con relación a la integración europea. Asimismo, y como meras reflexiones en voz alta, se aborda la difícil ubicación de este concepto para el ámbito jurídico.

## II. Algunas notas del concepto de "gobernanza"

### 1. *Un nuevo término para expresar una nueva noción superadora de otras clásicas como "gobierno" o "gobernación"*

Crítica Bar Cendón la opción de traducir al español el término anglosajón "governance" por "gobernanza". Apunta en este sentido que lo más apropiado habría sido el equivalente "gobernación", perfectamente asentado, a su juicio, desde el siglo XIX en el Derecho y la Ciencia Política para designar la acción de gobierno, "gubernatio". No obstante, reconoce que con "gobernanza" se quiere significar "algo más que la acción de gobernar o de dirigir la actuación de las instituciones de gobierno; es, más bien, una manera concreta de ejercerla." Por ello, considera que, proveniente del inglés, se ha buscado un término al que atribuir un significado nuevo, diferente del que tiene "gobierno" o "gobernación"<sup>2</sup>. Y, en efecto, es este carácter

<sup>1</sup> RHODES, R. A. W. "The New Governance: Governing Without Government," *Political Studies*, nº 44, 1996, págs. 652-667, pág. 652.

<sup>2</sup> BAR CENDÓN, Antonio, "El Libro Blanco "La Gobernanza Europea" y la reforma de la Unión", en *GAPP (Gestión y Análisis de Políticas Públicas)*, nº 22, septiembre-diciembre de 2001, INAP-MAP, págs. 3-18, en concreto, pág.7.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

novedoso respecto del concepto clásico de gobierno el que lleva a considerar a Rhodes la causa de su emergencia<sup>3</sup>. Mayntz, por su parte, considera "rudo" este concepto clásico de gobierno hablando de una "gobernanza moderna" superadora de aquél<sup>4</sup>.

## **2. Una noción marcada por una interdisciplinariedad que manifiesta la convergencia de lo económico y lo político.**

i. No escapa a nadie el empleo del concepto de gobernanza en diversas disciplinas, si bien, está clara la preponderancia de su uso desde las Ciencias políticas y administrativas. Como se dirá, básicamente en estas disciplinas con "gobernanza" se ha entendido – siguiendo a Mayntz- la nueva forma de gobernar de una forma más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico en el que las autoridades del Estado ejercían el control soberano sobre los grupos y los ciudadanos, una manera en la que las instituciones estatales, sociales y privadas participan y cooperan asiduamente en la formulación e implantación de la política.

2. Ahora bien, la noción queda fuertemente impregnada del mundo de lo económico y empresarial y en diversas direcciones. Así, de una parte, Mayntz habla de "moderna gobernanza" al añadirse el componente económico. Se trata para este autor de un nuevo uso del concepto mucho más general y de genealogía diferente, que sirve para cubrir todas las formas de coordinación social. "Gobernanza" expresa los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social, no sólo en economía, si bien proviene básicamente de este ámbito, en concreto el análisis del mercado y la jerarquía como formas alternativas de la organización económica a partir, básicamente, a los análisis de Oliver Williamson<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Así, aprovechando clásicas definiciones de "gobierno" señala que la gobernanza es un nuevo proceso de gobierno, o una *variable condición* de ordenación o un *nuevo* método según el cual la sociedad se gobierna. Así, en RHODES, R. A. W. "The New Governance: Governing Without Government," cit. págs. 652-653.

<sup>4</sup> En concreto, el autor señala que hasta ahora se ha usado "gobernanza" de forma "ruda" en el sentido básico de guía del timón político "politische steuerung", pero recientemente se distinguen otros usos. Así en MAYNTZ, Renate, *New Challenges to Governance Theory*, European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/50, 1998, disponible en la red.

<sup>5</sup> Sobre el concepto y teoría de la gobernanza de este tan relevante autor, cabe remitir sobre todo a su trabajo MAYNTZ, Renate, *New Challenges to Governance Theory*, cit.. Las referencias son de las dos primeras páginas de este documento electrónico. Asimismo, también, puede verse su estudio MAYNTZ, Renate, "The State and civil society in modern governance", en

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

De otra parte, en el ámbito económico y empresarial se consolida el empleo de la "gobernanza empresarial" (*corporate governance*), con la noción se quiere significar a las nuevas técnicas de gestión empresarial vinculadas a los intereses de las sociedades donde esas empresas operan. De este modo, la gobernanza implica la aplicación y apoyo en el mundo de los negocios no sólo de valores empresariales, sino también sociales (derechos humanos, democracia, medio ambiente) bajo la vestidura de la ética de los negocios<sup>6</sup>, y ello se hace bajo la comprensión de su rentabilidad económica a largo plazo<sup>7</sup>.

---

VI Congreso Internacional del CLAD, 8 págs, disponible en <http://www.clad.org.ve/anales6/mayntz.html> (30/07/02).

<sup>6</sup> Para Best, esta buena gobernanza en el mundo de las finanzas y el desarrollo consiste en una economía que no mira al interés cercano y a corto, sino desde el punto de vista de los fines sociales de la comunidad, algo intermedio con los fines individuales. BEST, Edward, "Transparency and European Governance: Clearly Not a Simple Matter", en DECKMYN, Veerle (ed.), *Increasing Transparency in the European Union?*, Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, Países Bajos, 2002, págs. 91-118, en concreto, pág. 99. Como adalid de esta gobernanza empresarial Allot remite a Robert Monks calificándolo como "San Pablo", en concreto a su obra MONKS, R. & Minow, N. *Corporate Governance*, Oxford, Blackwell Business, 1995/2001. Así en ALLOTT, Philip, "European governance and the re-branding of democracy", *European Law Review*, 2002, 27(1), 60-71, pág. 65.

Por su parte, RUNDMANN, Stefan y MÜLBERT, Peter O., "Corporate Governance: European Perspectives", en *International and Comparative Corporate Law Journal*, Vol. 2 Issue, 2001, págs. 415-422 ofrecen una definición en un "sentido amplio". Así, se dice, que gobernanza empresarial "es relativa a la cuestión del mando y control de las actividades y decisiones de una empresa en una economía de mercado. Ello incluye estándares de la toma de decisiones, los deberes del equipo directivo, las buenas prácticas, la estructura de las empresas y las relaciones entre las empresas y sus miembros. Se trata, básicamente de lograr unas óptimas condiciones para adoptar decisiones eficientes."

Cabe asimismo señalar que los impulsos económicos en el concepto gobernanza se detectan de forma sencilla entre las seis acepciones a las que hace referencia Rhodes. Así, tanto la vinculación de "gobernanza" con el Estado mínimo no intervencionista, cuanto, directamente con la noción de gobernanza empresarial. Esta noción, para este autor supone "el sistema según el cual las organizaciones son dirigidas y controladas", se trata de una perspectiva global con supervisión y control de las acciones ejecutivas de gestión y satisfaciendo expectativas legítimas de responsabilidad y regulación de intereses, así que todas las compañías precisan tanto gobierno como gestión. Asimismo, la "gobernanza empresarial" sirve para recordar que la gestión privada de la empresa tiene gran influencia en el sector público. RHODES, R. A. W. "The New Governance: Governing Without Government," cit. pág. 653.

<sup>7</sup> Del todo se aprecia la intencionalidad económica de esta gobernanza corporativa en los "Principios de Gobernanza Corporativa de la OCDE", que revelan explícitamente su doble motivación, "Un régimen de buena gobernanza corporativa es central para un uso eficiente del capital empresarial. Un buena gobernanza corporativa también ayuda a asegurar que las empresas tienen en cuenta los intereses de un amplio abanico del público, tanto como las comunidades donde ellos operar, y sus consejos son responsables hacia la compañía y hacia los socios"

Dice la OCDE "Además, los factores como la ética en los negocios y la garantía empresarial de los intereses sociales y ambientales en las comunidades donde se opera pueden también tener un impacto en la reputación y el éxito a largo plazo de una compañía" (Preámbulo).

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

Así, el influjo de lo económico en el concepto "gobernanza" es estructural y determinante. No sólo dota de bases teóricas a la superación de la acción de gobierno para ahora cubrir todas las formas de coordinación social, sino que la "gobernanza empresarial" refleja una entrada de valores sociales en el mundo empresarial. Pues bien, como se verá, en el anverso, la aplicación de la noción "gobernanza" en el ámbito de la Ciencia política y administrativa tiene mucho de lo mismo en el sentido inverso: como con no poca razón se ha censurado, la "gobernanza" implica una definitiva intromisión del ámbito económico en lo político, "la gubernamentalización de la empresa y la empresarialización del gobierno" (Allot)<sup>8</sup>.

3. Buena expresión de las distintas fuentes en las que bebe el concepto de "gobernanza" lo es la definición misma de la Real Academia Española de la Lengua de "gobernanza" –incluida en 2001– como "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía." Mientras que gobernanza simplemente supone la "acción y efecto de gobernar o gobernarse"<sup>9</sup>.

Pues bien, mientras el empleo de la noción parece haber arraigado en las ciencias políticas especialmente, por el contrario, en el terreno jurídico y de momento es un concepto incómodo y poco útil<sup>10</sup>, si bien, indefectiblemente, habrá de ubicarse y consolidarse este concepto

Ver, Principios de Gobernanza Corporativa de la OCDE.

Drafted by an Ad-Hoc Task Force and endorsed by the OECD Council meeting at ministerial level on May 25-27, 1999. Citado por Allot, ob. cit. pág. 61.

Un claro ejemplo de ello se advierte en el estudio de Mock, quien habla de la obligación moral de las empresas de apoyar a los derechos humanos y la "rentabilidad" de dicho apoyo en términos económicos, proponiendo la transparencia empresarial receta al respecto del respeto empresarial internacional por los derechos fundamentales. Ver, MOCK, William B.T., "Corporate Transparency and Human Rights", en *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, ABA International Law and Practice Section Spring 2000 Meeting: Human Rights, Corporate Responsibility, and Economic Sanctions, Fall 2000, págs. 15-26.

<sup>8</sup> ALLOTT, Philip, "European governance and the re-branding of democracy", cit. pág. 61.

<sup>9</sup> Hay que advertir que la definición se incorpora en la edición del Diccionario de 2001, hasta entonces el término "gobernanza" se incluía con una definición igual que la del término "gobernanza", como "acción de gobernar".

<sup>10</sup> Así, apuntan Curtin y Dekker que la "gobernanza" es dudosamente un concepto jurídico, un concepto con el que los juristas no se sienten cómodos pese a que, como se dirá, va unido a una fuerte carga normativa y axiológica y pese a que su componente formal, como acción de gobierno como proceso habrían de haber facilitado su inserción como concepto jurídico CURTIN, Deirdre M. y DEKKER, Ige F., "Governance as a Legal Concept within the European Union: Purpose and Principles", en *International Law FORUM du droit international* 4: 134–148, 2002, en concreto pág. 134.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

para el Derecho<sup>11</sup>. No obstante, mientras tanto, se afirma que la "gobernanza" en el ámbito de la Unión Europea no pasa de ser un potencial, que puede "llegar a ser un concepto central en el sistema legal de las organizaciones internacionales"<sup>12</sup>. Asimismo, se apunta de esta noción que "al igual que principios como apertura y transparencia han de desarrollarse en un modo dinámico, teniendo en cuenta el cambio de relaciones entre los ciudadanos y la administración pública."<sup>13</sup>

### **3. Ambigüedad y múltiples acepciones de "gobernanza".**

El término "gobernanza" tanto fuera como en especial dentro del debate político es usado en diferentes sentidos, normalmente fundidos y confundidos en el debate europeo<sup>14</sup>. Como botón de muestra, cabe hacer referencia a las seis acepciones que Rhodes ofrece de "gobernanza"<sup>15</sup>:

- a- "gobernanza" como Estado mínimo, siendo que la expresión "encapsula" la preferencia por un Estado no intervencionista especialmente en la retórica política.
- b- "gobernanza" empresarial (*corporate governance*) como perspectiva empresarial global que incluye tanto gobierno como gestión de la empresa.
- c- "Gobernanza" como Nueva Gestión Pública.
- d- Gobernanza como "buena gobernanza", esto es, como suma de principios que han de impulsar el ejercicio del poder político en los países en vías de desarrollo, según los afirman organizaciones internacionales.
- e- Gobernanza como sistemas socio cibernéticos (*socio-cybernetic systems*), es decir, como diseño de una estructura que emerge en un sistema político social en el que los resultados (*outcomes*,

---

<sup>11</sup> En este sentido, se concluye que el concepto de gobernanza acabará teniendo un sentido constitutivo, que emergerá de la práctica del ámbito de las organizaciones internacionales –como la Unión Europea- bajo una percepción plural y diversa interpretándose las diferentes concepciones de la gobernanza. No obstante, no se excluye que siga siendo ese concepto amplio en boga en el particular contexto de los cambiantes políticos y burócratas cuya atención cambia rápidamente frente a una nueva y más atractiva. *Ibidem*, págs. 141-146.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 146.

<sup>13</sup> *Idem*.

<sup>14</sup> BEST, Edward, "Transparency and European Governance: ... cit. , pág. 96.

<sup>15</sup> RHODES, R. A. W. "The New Governance: Governing Without Government," cit. págs. 653 y ss.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

como la ley) lo son de la necesaria intervención interactiva y los esfuerzos de todos los actores inmersos, sin que pueda eludirse dicha interacción ni reducirse tales actores. Así, "gobernanza es el resultado de las formas sociopolíticas interactivas de gobernar"<sup>16</sup>.

- f- Gobernanza como "redes auto-organizadas" (*self -organizing networks*). Con ello se significa que el gobierno no tiene poder suficiente para ejercer su voluntad sobre otros actores, puesto que otras instituciones sociales son autónomas y no son controladas por otros actores ni el gobierno, son libres y responsables.

Sin perjuicio del acierto del reconocimiento de tantas acepciones, considero oportuno concentrar las mismas en dos:

- "gobernanza" como nueva forma de gobierno compleja pero regular

- "gobernanza" como compendio de los principios del buen gobierno

Y es que esta noción denota y connota tanto sentidos descriptivos cuanto sentidos normativos y valorativos, siendo, además, que en "gobernanza" se funde y confunde la descripción con el juicio valorativo en torno a este concepto.

Recuerda Vidal Beneyto la dinámica habida con este concepto en su gestación: de los círculos intelectuales pasó a las organizaciones intergubernamentales, después a los gobiernos y luego al uso común, en un proceso en el que a partir de su carácter descriptivo se ha ido llenándose de carga valorativa<sup>17</sup>.

### III. Dos acepciones básicas de "Gobernanza"

#### 1. "Gobernanza" como descriptor de una nueva forma de gobierno compleja pero regular

1. En primer término y sobre todo, con "gobernanza" se intenta describir la acción de dirección social en las sociedades

<sup>16</sup> En este sentido, Rhodes sigue básicamente a KOOIMAN, Jan, cita por todos "Social political governance: introduction", en KOOIMAN, Jan (ed.), *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993 (*Ibidem*, pág. 653 y ss. cita de pág. 658).

<sup>17</sup> José María Vidal Beneyto, "Gobernabilidad y gobernanza", en *El País*, viernes 12 de abril de 2002, citado por CLOSA MONTERO, Carlos, "El libro blanco sobre la gobernanza", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero marzo, 2003, págs. 485- 503, en concreto, pág. 486.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

contemporáneas, en las organizaciones, en las empresas, en los grupos o allí de donde quiera que se predique. Como se ha adelantado, básicamente, con "gobernanza" se pretende superar al "gobierno" como acto de gobernar en el modo, por así decirlo, estricto y clásico, esto es, por las autoridades del Estado en sentido vertical, así como por los medios racionales burocráticos tradicionales públicos o privados.

2. Rhodes, tras exponer las acepciones de la noción, pretende integrar todas estas nociones con una definición de gobernanza como "red entre organizaciones autónomas" (*self interorganizational networks*)<sup>18</sup>. Con ello pretende significar:

- a- la interdependencia entre organizaciones, que de un lado es más amplia que el gobierno y de otro impone difusas barreras entre lo público, lo privado y el tercer sector.
- b- la existencia de interacciones continuas entre los miembros en red, puesto que necesitan cambiar recursos y negociar metas comunes.
- c- las interactuaciones están basadas en reglas negociadas y asumidas por los participantes en red.
- d- grado significativo de autonomía permitido por el Estado, éste sólo puede conducir las redes más que indirecta e imperfectamente.

De este modo, toman forma también en boca de este autor, expresiones famosas como la del "ejercicio del gobierno sin gobierno"<sup>19</sup>, siguiendo la conocida expresión de "gobernanza sin gobierno" de Rosenau<sup>20</sup>, o de la transición "del gobierno a la gobernanza"<sup>21</sup>, haciendo referencia al famoso trabajo de Boyer de 1990 sobre la necesidad de repensar la Ciencia política<sup>22</sup>. Y es que

<sup>18</sup> RHODES, R. A. W. "The New Governance: Governing Without Government," cit., pág. 660.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pág. 661.

<sup>20</sup> Expresión empleada por ROSENAU "Governance, order and change in world politics", en ROSENAU, James N. and CZEMPIEL, Ernst- Otto (eds.), *Governance without government: order and change in world politics*, CUP, 1992, págs. 1-30, así citado por . BEST, Edward, "Transparency and European Governance: Clearly Not a Simple Matter", en DECKMYN, Veerle (ed.), *Increasing Transparency in the European Union?*, Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, Países Bajos, 2002, págs. 91-118, pág. 96.

<sup>21</sup> Así en RHODES, R. A. W. "The Governance narrative: Key findings an Lessons from the ESRC's Whitehall Programm", *Public Administration*, nº 78: 2, 2000, págs. 345-363.

<sup>22</sup> BOYER, William W., "Political Science and the 21<sup>st</sup> Century: From Government to Governance", en *Political Science and Politics*, Vol. 23, nº 1 (marzo 1990), págs. 50-54. La



"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

como éste último afirmase "en el futuro, nosotros tendremos más y más gobernanza, y menos y menos gobierno", "claramente estamos cambiando del gobierno a gobernanza", definiendo ésta "como la acción de gobierno resultado de su interacción con los socios no gubernamentales en el proceso de gobierno, en su relación colectiva con la economía y la política".

3. Se trata, al fin y al cabo, de un intento de reunir en una palabra una nueva forma de dirección de las sociedades más amplia que el gobierno clásico y sus poderes tradicionales que incluye una multiplicidad de mecanismos de "socialización y de control social", comprendiendo la "naturaleza o interacción entre las instituciones formalmente definidas y aquellas de la sociedad civil"<sup>23</sup>.

Un proceso, en palabras de Closa, policéntrico y no jerárquico y mutuamente dependiente, donde el poder político queda suplido o incluso sustituido al incorporarse la sociedad civil en el gobierno<sup>24</sup>. Frente a la tradicional jerarquía, flexibilidad y participación de los actores políticos, en detrimento de la responsabilidad democrática, la dificultad de la imputación en la dación de cuentas y la participación clásica<sup>25</sup>. La gobernanza describe, pues, un nuevo proceso de dirección política en el que gobernar no es sólo dar órdenes, sino, principalmente, gestionar ese conjunto –dirigir, coordinar, integrar, equilibrar esta amplia red de instituciones y sujetos de todo tipo, ordenados en varios niveles y diferentes ámbitos- y manejar su interdependencia con otras organizaciones de carácter internacional<sup>26</sup>.

En palabras de la Comisión para la gobernanza Global de la ONU, gobernanza es:

"la suma de las muchas formas en las que los individuos e instituciones, públicos y privados, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual intereses diversos o en

---

conocida reflexión del norteamericano recuerda la superación del Estado nación ante los problemas mundiales, la asunción de funciones públicas por el tercer sector, el mayor peso de las organizaciones internacionales así como las multinacionales, la privatización y disminución del Estado, la descentralización y desregulación, las tecnologías y los cambios científicos, concluyendo que "En breve, para prepararnos al siglo XXI, la ciencia política necesita estudiar el cambio de poder del gobierno a la gobernanza" (ob. cit. pág. 53).

<sup>23</sup> Así en CORKERY, Joan, "Introductory Report", en CORKERY, Joan, (ed.), *Gouvernance: Concepts et Applications/Governance: Concepts and Applications*, Bruxelles/Brussels: IISA/IIAS, 1999, citado por BEST, Edward, "Transparency and European Governance: ...cit. pág. 96.

<sup>24</sup> CLOSA MONTERO, Carlos, "El libro blanco sobre la gobernanza", cit. págs. 486-487.

<sup>25</sup> BEST, Edward, "Transparency and European Governance: ...cit. págs. 99 y ss.

<sup>26</sup> BAR CENDÓN, Antonio, "El Libro Blanco "La Gobernanza Europea" y la reforma de la Unión", cit. pág. 8.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

conflicto pueden ser acomodados y pueden adoptarse acciones cooperativas. Incluye instituciones formales y regímenes autorizados a imponer su cumplimiento así como acuerdos informales que personas e instituciones acuerdan o perciben según sus intereses"<sup>27</sup>.

4. Considero del todo oportuna la nota característica de esta nueva forma de gobernación que Bar apunta, la cual que le dota de substantividad propia: la gobernanza hace que "los participantes que representan sectores económicos, culturales o ideológicos interactúan con REGULARIDAD, no sólo una vez, por lo que adquieren cierta confianza mutua y les hace sentirse comprometidos con el proceso en el que participan, y además, los sujetos participan también en la aplicación de las políticas o decisiones adoptadas, lo que aumenta su sentimiento de implicación, al mismo tiempo que les vincula y les legitima en su acción."<sup>28</sup>

## **2. ¿Una acepción descriptiva o normativa? "Gobernanza" o cómo hacer de la necesidad virtud**

1. En principio, esta acepción vista de gobernanza es una noción descriptiva de los nuevos procesos políticos vistos tanto estática como dinámicamente. Ahora bien, hay que advertir, que no es en modo alguno extraño que se pase de un concepto descriptivo (de lo que parece que es la dirección política en la actualidad, y sobre todo, lo que parece que esta abocada a ser) a lo normativo y al deber ser. Si es difícilmente dudable que, como decía Boyer, "claramente estamos cambiando del gobierno a gobernanza", mayores reservas merece considerar que esto no sólo es una realidad, sino una realidad deseable.

Así, como se considera evidente que el Estado tiene menos protagonismo, se da una menor participación ciudadana y mayor

---

<sup>27</sup> Commission for Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford, 1995, pág. 2, citado por varios autores.

En dirección semejante, en United Nations Development Programme, "Reconceptualising Governance", Discussion paper 2, Management Development and Governance Division, UNDP, New York, 1997, pág. 9, citado por varios autores, se define la gobernanza como "el complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan su interés ejerciendo sus derechos y obligaciones y mostrando sus diferencias."

<sup>28</sup> *Ibidem*, las mayúsculas las emplea el autor.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

desafección política, una crisis de ideologías, "fin de la historia" y hegemonía del pensamiento único, con un sistema político-económico "neutral"; como se observa que la sociedad se conduce cada vez más por técnicos y por los actores sociales y económicos por encima de los individuos, con una connivencia de las clases empresariales y políticas; como el mercado cada vez regula no sólo lo económico sino también lo social; como parece consagrarse por la Ciencia política y administrativa el necesario paso del gobierno jerárquico al gobierno al Estado flexible en red; como el gobierno ahora no tiene que *remar*, sino que simplemente ha de *dirigir el barco* y hacerlo negociando, influyendo, coordinando y promoviendo la cooperación de los remeros de los muy distintos niveles; como todos estos factores por lo general constatados son un hecho, lo que sucede a mi juicio y si se me permite es que se *hace de la necesidad virtud*, y de lo que es una realidad dinámica actual y futura se considera ésta bajo la noción de "gobernanza" como modelo deseable y a perfeccionar.

2. Y ello, para un autor tan crítico como Allot, supone la reimaginación de la función de gobierno como "gobernanza" en una respuesta instintiva de burócratas y políticos a lo que ellos suponen que es su nueva situación existencial:

"El Nuevo Totalitarismo con una cara humana es, pues, un fenómeno político-económico que envuelve a los repensadores de la empresa y la democracia como un negocio democrático y un negocio con la democracia. Es un fenómeno que no era imprevisto."<sup>29</sup>

Este autor recuerda que la palabra "gobernanza" es tan vieja como la de "gobierno"<sup>30</sup> y su significado y esencia, para él, no ha variado mucho. Así, la palabra aparece en inglés en el conocido trabajo de John Fortescue's *The Governance of England* (escrito en 1460 y publicado en 1714). Con ella quería significar una forma de control del Rey sobre su reino propio del complejo sistema constitucional de la Edad Media<sup>31</sup>. No se puede gobernar sin la influencia de los grupos de poder, lobbies, ONG's etc., como el rey no podía

<sup>29</sup> ALLOTT, Philip, "European governance and the re-branding of democracy", cit., pág. 68.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 64.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pág. 66.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

gobernar sin la suma, coordinación y cooperación de los grupos influyentes, de la iglesia, de los nobles, de las ciudades, gremios y un largo etcétera de grupos que en su "participación" en el poder en modo alguno tienen por qué defender el interés común y no sus intereses particulares. Antes al contrario, de estos intereses J. S. Mill diría que se trata de "siniestros intereses", colisivos con el bien general de la comunidad.

### **3. La acepción propiamente normativa: "gobernanza" como compendio de los principios del buen gobierno**

1. "Gobernanza", además de describir una nueva forma de gobierno compleja pero regular, tiene también unas claras connotaciones normativas y valorativas. Así, es usual la referencia a la "gobernanza" como expresión del buen gobierno, si bien, también se habla de "buena gobernanza". Recuerda Best que esta acepción comenzó a emplearse en el área del desarrollo por el Banco Mundial en 1989, en su estudio sobre el África Sahariana<sup>32</sup>.

Desde entonces y en estos foros, la gobernanza parece haberse utilizado como una *catch phrase*, una noción *atrapalotodo*, pero eso sí, *sólo lo bueno*, en el sentido de captar todos los caracteres en principio positivos. La "gobernanza" significa buen gobierno porque éste es legítimo, democrático, transparente, responsable, eficaz, eficiente, coherente, competente y que da respuesta a las necesidades, orientado al consenso, con perspectivas estratégicas, equitativo, respetuoso de los derechos humanos y el Estado de Derecho<sup>33</sup>. Eso y todo aquello que se predica como necesario en estos países en desarrollo ante su clara carencia. Toda esa amalgama de valores y virtudes es la gobernanza como buen gobierno.

De este modo, la gobernanza ha venido a significar un modelo o ideal de gobierno válido para todo el mundo, con pretensión universal de reunir –y mejorar- muchas de las características que en principio reúnen los gobiernos democráticos occidentales y, de otro lado, los

<sup>32</sup> BEST, Edward, "Transparency and European Governance: ...cit. pág. 97.

<sup>33</sup> Así, basta seguir los caracteres y valores que implica la gobernanza en el ámbito de la ONU, siguiendo United Nations Development Programme, "Reconceptualising Governance", Discussion paper 2, Management Development and Governance Division, UNDP, New York, 1997. Un listado claro de tales atributos puede seguirse en la tabla que se incluye en el trabajo de BAR CENDÓN, Antonio, "El Libro Blanco "La Gobernanza Europea" y la reforma de la Unión", cit., pág. 8.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

deseos –y condicionamientos- de eficiencia y Nueva Gestión Pública<sup>34</sup>, en el sentido de menos prestación de servicios por el Estado, pero más timón y conducción política de quienes lideran los procesos de reformas en estos países en desarrollo (ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.).

2. Para Allot, por medio de la "gobernanza" se articula la "táctica universalización" de los principios de la empresa privada, en el marco de un "inmenso esfuerzo internacional" aprovechando su aplicación a las sociedades en profunda transformación socioeconómica vendiendo las "buenas nuevas de la democracia liberal". Ahora bien, su alcance, queda claro para este autor, no queda sólo en los países neófitos convertidos al capitalismo sino que cala en el mundo intelectual

---

<sup>34</sup> Como es sabido, bajo esta descripción (o similares como reinención o reforma del Estado o del Gobierno) se aglutinan toda una serie de impulsos de corrientes diversas, como el gerencialismo (con sus proclamas de introducción de introducir métodos privados en el sector público, estándares de objetivos, resultados, eficiencia, cercanía a cliente) o la nueva economía institucional (con introducción de estructuras de incentivos, contratación externa, elección del consumidor, etc.). De este modo, bajo esta corriente quedan los principios señalados por Osborne y Gaebler: competencia entre prestadores, fortalecimiento de ciudadanos controlando la burocracia; medición de resultados; fijación de misiones, no reglas; concepción de ciudadanos como clientes; prevenir problemas; ganar dinero, no sólo gastarlo; descentralizar; mecanismos mercados mejor que los burocráticos; integrar a todos los sectores.

Respecto de la reforma del Estado, resultan básicos desde la disciplina de la Ciencia política y de la Administración que es más propia al ámbito, OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. *La reinención del gobierno : la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, (Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella, trads.), Paidós Ibérica, Barcelona, 1995; KETTL, Donald F., "Informe quinquenal", bajo la dirección de Robert M. La Folette, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Wiconsin, Madison, (Miembro no residente del claustro de profesores "The Brookings Institution", septiembre de 1998, Centro de Gestión Pública, The Brookings Institution", Informe CPM 98-1, 84 páginas, en concreto, pág. 7. ABERBARCH, J. D., y ROCKMAN, B. A. "Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (trad. De Gemma Sánchez Rontoné), mayo/agosto 1999, nº 15, págs. 3-18; CASTELLS, Manuel, "¿Hacia el Estado red?, globalización económica e instituciones políticas en la era de la información", *Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del Estado"*, organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. São Paulo, 26-28 marzo 1998, disponible en <http://www.tce.sc.gov.br/biblioteca/artigos/globalizacao.html> (12/10/2001); VILLORIA, Manuel, *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, BOE-MAP, Madrid, 1996, BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Comps.), *Lecturas de Gestión Pública*, INAP-BOE, 1996; OLMEDA GÓMEZ, José Antonio, *Ciencia de la Administración*, (dos vol.), (1ª ed. de 1999), UNED, Madrid, 1999 y RAMIÓ, C. y BALLART, X. (Comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización* (dos vols.), INAP-BOE, 1993.

Desde un punto de más vista jurídico, ESTEBAN ALONSO, Jorge de, *Jaque al estado*, Libertarias-Prodhufo, Madrid, 2000, BAUZÁ MARTORELL, Felio, *La desAdministración pública*, (Ramón Parada, prólogo), Marcial Pons, Madrid, 2001, PARADA VÁZQUEZ, Ramón, "Estudio preliminar sobre función pública y globalización económica" a libro de NEVADO MORENO, Pedro T., *La función pública militar*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 15-32, ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Economía y estado : crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons, Barcelona, 1993.

“A propósito del concepto “gobernanza” de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica”, publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

“haciendo variar sus estructuras conceptuales a la luz de la nueva normatividad.”<sup>35</sup> Y precisamente, en cierto *efecto boomerang* la gobernanza torna en ámbitos bien diversos de los países en desarrollo, como lo es la Unión Europea.

#### IV. “Gobernanza” y “nueva gobernanza” de la Unión Europea

##### I. La Unión Europea como claro exponente de un sistema de “gobernanza”

1. Tras esta aproximación a esta nueva noción de gobernanza, resulta forzoso explicar el porqué del rotundo éxito de la expresión para el ámbito de la Unión Europea. Varias causas lo explican:

- a- La falta de pautas de referencia y descriptores de la naturaleza misma de la Unión y de su sistema político.
- b- La necesidad de denominar con alguna expresión la suma complejidad del sistema de toma de decisiones de la Unión.
- c- El carácter multinivel del proceso de decisiones políticas converge también con la noción misma de gobernanza.
- d- El fenómeno de la proyección de lo económico en lo político se da en la Unión de forma más intensa que en los modelos nacionales, y ello se expresa, también, con la noción de gobernanza.

Así, de una parte, se detectó ya desde el inicio de los años 90 la carencia de un concepto alternativo para describir adecuadamente la naturaleza de la Unión Europea frente a las clásicas nociones de Estado y Federación, como diría Jacques Delors, como “objeto político no identificado”<sup>36</sup>. De otra parte, y en especial, la gobernanza ha pasado a ser un descriptor del complejo y particular método de dirección política en lo que se ha dado en llamar “método comunitario”<sup>37</sup>. Ante el vacío conceptual, la gobernanza “encaja muy

<sup>35</sup> ALLOTT, Philip, “European governance and the re-branding of democracy”, cit., págs. 65-66.

<sup>36</sup> Así referido en *Postnational democracy. The European Union in search of a political philosophy*, Kluwer Law, La Haya, Londres, Boston, 1997, pág. 14.

<sup>37</sup> Como es sabido, formalmente el esquema básico es que la Comisión Europea goza de la iniciativa ejecuta las decisiones del Consejo, el Consejo y el Parlamento legislan y elaboran los presupuesto y el Consejo Europeo fija las orientaciones políticas, quedando al Parlamento el control de la ejecución del presupuesto y de las políticas realizadas por la Comisión.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

bien con las especificidades de la política en la Unión Europea, tanto en sus formas como en su sustancia."<sup>38</sup>

Sin que sea lugar ahora de adentrarse en la naturaleza compleja del proceso decisional en el ámbito europeo, éste reúne los antedichos caracteres descriptivos de la gobernanza: proceso abierto, contactos informales, participación de una multiplicidad de actores –también privados- en los que las “redes” tienen mucha importancia, un proceso multinivel, importante presencia de los poderes económicos, etc. Para Mayntz, la Unión Europea viene a suponer “la culminación en la evolución de la estructura de la gobernanza”<sup>39</sup>. Y ello se debe en buena medida al llamado “método comunitario” según el que, si se me permite y sin perjuicio de muchas matizaciones *la Comisión propone y el Consejo dispone*. Y hay que decir que estas instituciones no sólo actúan lejos de la arena política, sino que en una muy elevada proporción de casos tan siquiera deciden, sino que son puntos de salida y de llegada de procesos en los que la culminación muchas veces no es más que la puesta final del sello oficial del Consejo a las decisiones de grupos de expertos en la conocida dinámica de la “comitología”<sup>40</sup>. Pero, sobre todo, hay que observar la complejidad de la forma y realidad del método comunitario, que nada tiene que envidiar al complejo sistema medieval de equilibrios *constitucionales* tal y como Fioravanti o Matteucci han descrito<sup>41</sup>.

---

Sobre el tema, cabe acudir a cualquiera de los trabajos de referencia: MORATA, F. *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona, 1998; MORATA, F., *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000; MANGAS MARTIN, A.: y LIÑAN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw Hill, Madrid, 2000; ABELLÁN HONRUBIA, Victoria, VILÀ COSTA, Blanca, (dirs.), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, (Andreu Olesti Rayo, coord.), 3ª ed. Ariel, Barcelona, 1999; ISAAC, Guy, *Manual de Derecho comunitario general*, (4ª ed.), Ariel, Barcelona, 1997 o MOLINA DEL POZO, Carlos C. F.: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, (3ª ed.) Trivium, Madrid, 1997.

<sup>38</sup> En este sentido, CLOSA MONTERO, Carlos, “El libro blanco sobre la gobernanza”, cit. pág. 489. Este autor remite al pronto empleo de la noción en España en el trabajo de BLUMER, “El análisis de la Unión Europea como un sistema de gobernación”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 90, págs. 85-112.

<sup>39</sup> Así, señala entre otros factores, el ser un ente político sui generis, donde los intereses privados superan los intereses nacionales, no hay partidos, se da una fuerte presencia de los intereses de grupos, de las agencias gubernamentales, un neocorporativismo de los sindicatos, poca representación civil pero sí industrial. MAYNTZ, Renate, *New Challenges to Governance Theory*, cit.

<sup>40</sup> Por todos, JOERGES, Christian y VOS, Ellen (eds.), *EU: Committes: Social Regulation, Law and Politics*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 1999.

<sup>41</sup> Sobre el tema, cabe remitir en general a FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución, De la antigüedad a nuestros días* (Manuel Martínez Neira, trad.), Trotta, Madrid, 2001, en concreto, págs. 27-71. Asimismo, MATTEUCCI, Nicola, Organización del poder y libertad. Historia del

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

Asimismo, desde el inicio de los estudios de la gobernanza en Europa, surgió la noción de "multilevel governance"<sup>42</sup>, que, como es sabido, parte de la existencia de competencias superpuestas entre muchos niveles de gobiernos y la introducción en el proceso de toma de decisiones de actores políticos a través de estos niveles, superando al nivel estatal como enlace exclusivo entre la política doméstica y las negociaciones intergubernamentales. Así, en la teoría multinivel, hay que incluir a toda una serie de agentes en red y se empezó a ver la Unión Europea como "una serie única de multinivel, no jerárquica, un híbrido de los sectores estatales y no estatales."<sup>43</sup> De este modo, la gobernanza refleja también una dinámica decisional en la que se combina lo supranacional, intergubernamental e intranacional, con funcionarios nacionales y no nacionales, agencias, actores privados y expertos, todo ello en una idea de *policy networks*.

2. Por lo expuesto, la "gobernanza" parece servir para describir lo indescriptible, un sistema del que se ha dicho que es "bizantino", que "más complicado no puede ser" en una "corriente neurótica de manipulación de los poderes y relaciones de las instituciones a través de las cada vez más complejas fórmulas", un "psicodrama tragicómico de la esfera pública", que recuerda la afirmación de John Stuart Mill de que "la burocracia siempre aspira a llegar a ser *pedantocracia*"<sup>44</sup>.

---

constitucionalismo moderno, (F. J. Ansuátegui Roig y Manuel Martínez Neira, trads.), Trotta, 1998, Madrid, págs. 29-79.

<sup>42</sup> Recuerda Best que esta expresión surge en el ámbito del libro referente inicial sobre la gobernanza: MARKS, FRITZ W. SCHARPF, PHILIPPE S. SCHMITTER y WOLFGANG STREECK, *Governance in the European Union*, Sage, London, 1996, en concreto en la contribución de Gary Marks y otros "Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union", pág. 41, referido por BEST, Edward, "Transparency and European Governance: ... cit. , pág. 100.

La noción de gobernanza viene vinculada al también emergente concepto de gobierno multinivel. Del mismo, se sigue, por todos, HOOGE, Liesbest y MARKS, Gary, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowmann & Littlefiel Publishers, Inc. Lahnham, Boulder, Nueva York Oxford, 2001. Estos autores afirman (Prefacio, págs. XI y ss.) que el "gobierno multinivel" describe la dispersión de las autoridades del proceso de toma de decisiones a través de muchos niveles territoriales. En concreto sobre el concepto, págs. 1 y ss. donde considera el la gobernanza multinivel como un modelo de integración alternativa a la clásica como proceso en el que se comparten autoridad y poder en los distintos niveles subnacional, nacional y supranacional.

Si bien este concepto suele venir vinculado a la perspectiva vertical-territorial del poder, del mismo, igualmente que viene vinculado con el de gobernanza en tanto en cuanto a que el proceso legislativo no lo controlan ni la Comisión ni los Estados ni el Parlamento europeo, perse a ser los actores más importantes, ellos participan e incluyen en la toma de decisiones pero no la controlan.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pág. 101.

<sup>44</sup> ALLOTT, Philip, "European governance and the re-branding of democracy", cit. pág. 69.



"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

De igual modo, en el fondo, la "gobernanza" europea refleja la clara convergencia actual de los procesos políticos con lo económico. En este punto, no puede obviarse que la Unión Europea no es sino un claro logro de la construcción económica y política, con un claro dominio de lo económico. Y ello, ha generado una malformación del aspecto político que parece ahora considerarse como vanguardia y precedente de los sistemas políticos nacionales, hasta el punto de considerar la "gobernanza" europea como adalid de la futura gobernanza nacional<sup>45</sup>.

## **II. Modelos de gobernanza y "nueva gobernanza" en la Unión**

1. No es nada extraña la mención de los diferentes modelos de gobernanza en la Unión. En este sentido, Liebert<sup>46</sup> hace referencia al método comunitario o método Monnet<sup>47</sup> así como a la gobernanza en red (*network governance*)<sup>48</sup>, como dos modelos ya clásicos de gobernanza en Europa, siendo que afirma el "nuevo" modelo de "gobernanza participativa" (*participatory governance*)<sup>49</sup> y su necesario complemento con la "gobernanza responsable" (*accountable*

---

Con ironía emplea la expresión de "palacio de la Kakania Europea", siendo Kakania el nombre que da Musil a la difícil organización política Austro-Húngara de siglos pasados, también incomprensible.

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> LIEBERT, Ulrike, *New governance and the prospects for a European sphere of publics*, CEuS Working Paper 2001/10, Jean Monnet Centre for European Studies (CEuS), disponible en la red.

<sup>47</sup> Este modelo de gobernanza está basado en decisiones consensuales por elites con instrumentos económicos y estratégicos de integración política, caracterizado por los secretos en la negociación y desincentivador de la participación

<sup>48</sup> Este modelo queda basado en la "consociación" como principio organizacional de Consejo y Comisión y la comitología. La toma de responsabilidades (*accountability*) está prácticamente excluida y la inclusión de los ciudadanos y los grupos en la toma de decisiones bastante distante. La gobernanza en red expresa también un balance institucional y de intereses (ciudadanos-Parlamento, Estados-Consejo, Comisión-Unión Europea).

<sup>49</sup> La gobernanza participativa (*participatory governance*), propuesta por Prodi en el Libro Blanco de la gobernanza bajo las ideas de transparencia y diálogo público para acercarse a la sociedad civil. Este modelo, entre otros, lleva el riesgo de aumentar la complejidad y de no ofrecer una participación efectiva y palpable.

El nuevo concepto de gobernanza tiene tres implicaciones:

-Cuestiona el ejercicio mismo del poder, yendo más allá de la mera resolución de problemas.

-Se focaliza en los procesos reales e informales, no en las reglas formales de toma de decisiones.

-Traslada el poder de los agentes públicos a los privados, ciudadanos, sociedad civil, ONGs, empresas, etc.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

*governance*)<sup>50</sup>. Este autor apuesta por estos dos últimos modelos como respuestas a las nuevas exigencias de la ampliación y la unión monetaria. De hecho, para este autor, estos dos últimos modelos se complementan y suponen la "nueva gobernanza" de la Unión.

Scott y Trubek consideran la génesis de un nuevo concepto de "nueva gobernanza" en Europa. Para estos autores, la "nueva gobernanza es la etiqueta que usamos para referir diferencias y alternativas del método comunitario"<sup>51</sup>. Estas variaciones son en su mayor parte adaptaciones a nuevas necesidades como el incremento de la complejidad e incertidumbre de la agenda, la irreductible diversidad, la Nueva Gestión Pública, la búsqueda de legitimidad y el principio de subsidiariedad<sup>52</sup>.

Y para estos autores, las variaciones que suponen la "nueva gobernanza" residen en<sup>53</sup>:

- a- la flexibilidad y diversidad normativa (sobre todo gracias al *soft law*) facultada, sobre todo con el principio de proporcionalidad.
- b- Fenómenos decisionales como el ya aludido de la comitología.
- c- Participación de la "sociedad civil" en el nuevo "diálogo", con una nueva categorización de actores.
- d- Nuevos métodos como el diálogo social y el más radical método de la coordinación en el ámbito de la estrategia de empleo.

Y los caracteres de esta nueva gobernanza son<sup>54</sup>:

- a- una mayor participación y reparto de poder;
- b- integración multinivel, esto es, necesidad de coordinación de acción y actores en los diferentes niveles y el sector privado;

---

<sup>50</sup> "Gobernanza responsable" (Accountable Governance), como introducción de mecanismos de control democráticos como función o procesos específicos en la toma de decisiones. Estos mecanismos se focalizan en el control de parlamentos nacionales de los actos del Consejo, la herramienta de la transparencia y la participación del Parlamento Europeo en el procedimiento de codecisión. Este último modelo señala, ha de complementar el de gobernanza participativa para superar los retos de la unión monetaria y la ampliación.

<sup>51</sup> SCOTT, Joanne y TRUBEK, David M., "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Unión", en *European Law Journal*, Vol. 8, nº 1, Marzo de 2002, págs. 1-18, pág. 5.

<sup>52</sup> *Ibidem*, págs. 7-8.

<sup>53</sup> *Ibidem*, págs. 1-4.

<sup>54</sup> *Ibidem*, págs. 4-6.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

- c- diversidad y descentralización, coordinación de la diversidad y de las ventajas de ser el decisor último hacia el nivel más descentralizado que sea posible;
- d- deliberación, mecanismos diseñados para adoptar más amplias deliberaciones entre los participantes según la naturaleza de los problemas, como mejor medio de resolverlos.
- e- Flexibilidad y revisabilidad, a través, sobre todo del *soft law*, que sirve para adaptarse a la diversidad tolerando alternativas para resolver problemas y haciendo más fácil revisar estrategias y estándares para desarrollar el conocimiento.
- f- Experimentación y creación de conocimiento proveniente de los procesos deliberativos y combinación de experiencias multiniveles y del cambio de resultados formal e informal, así como las buenas prácticas.

Esta "nueva gobernanza" exige la asunción de nuevas fuentes del derecho, provocando, además, con un distanciamiento de la ley en su sentido clásico y las prácticas administrativas y de la gobernanza y el distanciamiento de la jurisprudencia de la realidad<sup>55</sup>.

## V. Una visión crítica del juego que brinda la noción de "gobernanza" en Europa

### **1. Un inteligente artificio político: Enfermedad y receta curativa del sistema político de la Unión en una misma palabra**

Una vez examinadas las dos acepciones básicas de la noción "gobernanza", puede considerarse que el empleo de la noción de gobernanza en el ámbito de la Unión constituye una magistral estrategia de abstracción legitimadora del nuevo poder que en cierto modo lleva al paroxismo. Y es que, de un lado, la gobernanza no es sino reflejo de una marcada realidad: el complejo proceso decisional que se da en la Unión Europea, que reúne los caracteres anteriormente vistos con una marcada intensidad respecto de los procesos de gobernanza que se dan en los Estados nacionales. Pero es más, de otro lado, el uso de la gobernanza delata los vicios mismos que este proceso decisional se sabe que tiene en el ámbito de la Unión:

---

<sup>55</sup> Al respecto ver este estudio desde la página 9, donde se centra en el análisis de la recepción jurisprudencial de las nuevas exigencias por la jurisprudencia comunitaria, que, por lo general mira a otra parte y afronta con esquemas clásicos las mismas.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

distanciamiento de los ciudadanos, opacidad, falta de participación, ininteligibilidad, falta de responsabilidad política y fijación de la rendición de cuentas, etc. Tan es así que en el particular contexto de la Unión Europea, la noción de gobernanza no sólo provoca tales males sino que lucha por combatirlos. No sólo describe un complejo e indescriptible proceso decisional sino que a la vez se emplea como estímulo para purgar sus propios males

Así, basta acudir a las definiciones de "gobernanza" que se exponen en el Libro blanco de 2001 y en el conocido glosario del sitio Europa:

"El concepto de "gobernanza" designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia". (Libro Blanco).<sup>56</sup>

"El debate sobre la gobernanza europea, puesto en marcha por la Comisión en su Libro Blanco de julio de 2001, abarca el conjunto de normas, procedimientos y prácticas relativos a la manera en que se ejercen los poderes en la Unión Europea. El objetivo consiste en adoptar nuevas formas de gobernanza que acerquen más la Unión a los ciudadanos europeos, la hagan más eficaz, refuercen la democracia en Europa y consoliden la legitimidad de sus instituciones. La Unión debe emprender una reforma a fin de colmar el déficit democrático de sus instituciones. Esta gobernanza debería residir en la formulación y aplicación de políticas públicas más eficaces y coherentes que establezcan vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones europeas. Supone igualmente una mejora de la calidad de la legislación europea, su eficacia y su simplicidad. Por otra parte, la Unión Europea debe contribuir al debate sobre la gobernanza mundial y desempeñar un papel importante a fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones internacionales." (Glosario del sitio Europa)<sup>57</sup>

Según lo dicho, la gobernanza se usa primero como descriptor de un proceso indescriptible ("manera en que se ejercen los poderes en la Unión Europea", "normas, procesos y comportamientos que influyen en

<sup>56</sup> Libro Blanco de la Gobernanza europea, cit. pág. 8 nota 1.

<sup>57</sup> Glosario, en <http://europe.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000.htm> (6/5/2003).

“A propósito del concepto “gobernanza” de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica”, publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

el ejercicio de los poderes a nivel europeo”). Y luego, a sabiendas de sus conocidos males, la gobernanza implica que se ha de dar “la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”<sup>58</sup>, esto es, en palabras del Libro blanco, los “Los principios de la buena gobernanza”<sup>59</sup>, siendo que “Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática.”

## **2. Una negativa percepción de la noción y principios de gobernanza manejados en el Libro Blanco de 2001**

1. El ya referido Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea fue aprobado bajo el impulso directo del Presidente de la Comisión Romano Prodi el 25 de julio de 2001<sup>60</sup>. El mismo<sup>61</sup>, a se justifica inicialmente en el problema de gobernabilidad de la Unión Europea: alejamiento, desconfianza y desentendimiento de la Unión paralelo a

<sup>58</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, 25 de julio de 2001, Bruselas, COM (2001) 428 final, su texto en [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf) (12/5/2002), en adelante “Libro blanco de la gobernanza”, pág. 8 nota 1.

<sup>59</sup> Libro Blanco de la gobernanza, pág. 10.

<sup>60</sup> Bruselas, 25.7.2001, COM (2001) 428 final, su texto en [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf) (12/5/2002). Cabe recordar que la Comisión presentó ante el Parlamento Europeo su programa político en Febrero de 2000, señalándose como objetivo básico la promoción de “nuevas formas de gobernanza europea”. Meses más tarde la se genera el *Governance Team*, un equipo de funcionarios dividido en grupos bajo un “Programa de Trabajo” (SEC(2000) 1547/7 final, de 11 de octubre de 2000). A resultados de dichos trabajos, en marzo de 2001 resulta un borrador sometido al Colegio de Comisarios: el “Options Paper” (Comisión Europea, *Draft Memorandum to the Commission. Approaches to European governance. For democratic European governance*, Bruselas, 10 de marzo de 2001. En junio de 2001, el equipo sobre la gobernanza hace público su informe sobre los resultados de las consultas efectuadas a estos efectos (Governance Team, *Consultations Conducted for the Preparation of the White Paper on Democratic European Governance. Report to the Commission*, Bruselas, junio de 2001). En julio de 2001 fue publicado el Libro Blanco de la gobernanza.

<sup>61</sup> Respecto del Libro Blanco de la gobernanza la literatura es ya muy abundante, al margen de la ya citada, por todos cabe remitir a la docena y media de trabajos de las más autorizadas firmas disponibles en JOERGES, Christian, MÉNY, Yves y WEILER J. H. H. (eds.), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance* (Jean Monnet Working Paper No. 6/01; Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, Florence – The Jean Monnet Program, Harvard Law School and Nyu School of Law, 2001. Cabe señalar que este estudio constituye la Comunicación COM (2001) 428, de 25 de julio de 2001. El completo estudio está disponible en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html> (6/5/2003).

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

un incremento de demandas respecto de la misma (Parte I)<sup>62</sup>. Como respuesta a la situación se proponen los cinco principios de la buena gobernanza: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia* y tras definirlos (Parte II), se proponen los cambios necesarios en la Unión Europea a juicio de la Comisión (Parte III).

De los antedichos "principios de la buena gobernanza" se dice que resultan esenciales para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local.<sup>63</sup>

Por cuanto a los cambios propuestos, éstos se articulan sobre cuatro ejes:

- a- más participación;
- b- mejora de la calidad y la aplicación de las políticas;
- c- mejorar el lugar de la Unión Europea en el mundo y,
- d- centrar las políticas y las instituciones.

El desarrollo de estos cuatro ejes ocupa el resto del Libro Blanco siendo sintetizados y reiterados en la cuarta parte final "De la gobernanza al futuro de Europa".

2. Como se dijo en su momento, en los foros internacionales donde emergió la noción de gobernanza como buen gobierno, a ésta se le atribuían todas las virtudes posibles e interesadas: gobierno legítimo, democrático, transparente, responsable, eficaz, eficiente, coherente, competente y que da respuesta a las necesidades, orientado al consenso, con perspectivas estratégicas, equitativo, respetuoso de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Contrasta en este sentido que los principios de la buena gobernanza no incluyan entre otros los de respeto del Estado de Derecho, equidad (igualdad de oportunidades) y derechos fundamentales, siendo, además, que tales son inexcusables en el ordenamiento comunitario y en moderna

---

<sup>62</sup> Se afirma que los europeos quieren soluciones a los problemas, se espera que la Unión Europea esté a la vanguardia de aprovechar el desarrollo que promete la globalización y dé respuesta a retos como medio ambiente, desempleo, seguridad alimentaria, delincuencia, etc.

Sin embargo, los ciudadanos no confían en sus instituciones. Los Parlamentos y Gobiernos son conscientes de este problema genérico, pero el mismo es mucho más intenso en el ámbito Europeo. Los ciudadanos desconfían por la lejanía de Bruselas y la total incomprensión, sin perjuicio de captar a la Unión Europea como intervencionista. Asimismo, el "no" irlandés dio una señal de alarma. Ver págs. 2 y ss.

<sup>63</sup> Libro Blanco de la Gobernanza , pág. 11.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

interpretación no ya de la gobernanza, sino simplemente de la gestión o administración pública<sup>64</sup>. Se ha dicho por ello que la elección de los principios resulta oscura<sup>65</sup>.

Del mismo modo, cabe recordar que estos principios tienen un significado particular en el contexto de la Unión Europea<sup>66</sup>, bien diferente del que se da en los países en vías de desarrollo<sup>67</sup>. No en vano, por ejemplo, el sentido de la participación propuesto es muy particular, corporativo y distanciado de la tradicional participación individual<sup>68</sup>. También se apunta que la afirmación de dichos principios se realiza de forma interesada por la Comisión para reforzar su centralidad en la Unión<sup>69</sup>.

Pues bien, a tales críticas menores cabe añadir las críticas de fondo, a la cabeza de las cuales puede situarse a Allot. Para este autor el Libro Blanco no es ni más ni menos que una de las mayores expresiones de una estrategia articulada en torno al "siniestro nuevo concepto de gobernanza" y las pretensiones de "neo-absolutismo" que ella impone<sup>70</sup>; una "nueva cruzada internacional" lanzada desde el mundo económico para la conquista final de lo político<sup>71</sup>, primero en los países en desarrollo y, ahora, en el ámbito de la Unión. A su juicio, ni el cumplimiento más escrupuloso de todos los principios democráticos del buen gobierno lograrían una Unión Europea más democrática y

<sup>64</sup> Tales críticas las expresan, entre otros, BAR CENDÓN, Antonio, "El Libro Blanco "La Gobernanza Europea" y la reforma de la Unión", cit. pág. 9 y CURTIN, Deirdre M. y DEKKER, Ige F., "Governance as a Legal Concept within the European Union: Purpose and Principles", cit. pág. 139.

<sup>65</sup> FOLLESDAL, Andreas, "The Political Theory of the White Paper on Governance: Hidden and Fascinating", cit. pág. 76.

<sup>66</sup> Sobre dichos principios, entre otros, puede verse FOLLESDAL, Andreas, "The Political Theory of the White Paper on Governance: Hidden and Fascinating", en *European Public Law*, Vol. 9, Issue 1, 2003, págs. 73-86, en concreto págs 75 y ss. (apertura, págs. 76 y ss., participación págs. 77-79; sobre eficacia, págs. 80-81 y coherencia, págs. 81 y ss.

<sup>67</sup> Así lo expresan los autores referidos tres notas *supra*, *idem*.

<sup>68</sup> Éste resulta ser uno de los aspectos más censurados del Libro blanco de la gobernanza que merece un análisis bien particular que en otros lugares he tenido ocasión de llevar a cabo. Baste remitir ahora a la crítica contenida en la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión "La gobernanza europea" (COM(2001) 428 - C5-0454/2001 - 2001/2181(COS)), disponible en <http://europa.eu.int/eur-lex/es/archive/2002/ce15320020627es.html> (7/7/2003).

<sup>69</sup> CURTIN, Deirdre M. y DEKKER, Ige F., "Governance as a Legal Concept within the European Union: Purpose and Principles", cit. pág. 141. Esta lectura de la búsqueda del fortalecimiento propio por la Comisión en el Libro blanco de la gobernanza puede seguirse, entre otros, en SBRAGIA, Alberta M., "The Dilemma of Governance With Government", New York University School of Law, Jean Monnet Working Paper 3/02, 16 páginas, disponible en la red.

<sup>70</sup> *Idem*.

<sup>71</sup> ALLOTT, Philip, "European governance and the re-branding of democracy", cit. pág. 62.

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

legítima, tesis que el mismo Parlamento Europeo ha expresado al opinar sobre el Libro Blanco<sup>72</sup>.

## **VI. A modo de conclusión. La obligada aproximación del Derecho a la noción de "gobernanza" ante el hecho ya consumado de su consolidación en el ámbito de la Unión**

1. En las páginas anteriores, se ha analizado este concepto que lleva atrayendo la atención de politólogos, economistas y juristas en los últimos años. De dicho concepto se ha percibido que tiene básicamente dos acepciones, una descriptiva y una valorativa. De un lado, con "gobernanza" se describe la nueva forma de gobernar que imponen los procesos actuales, una forma menos vertical e imperativa, tendente a la negociación, coordinación y estímulo de la cooperación con todos los sectores sociales, públicos y privados. Se ha dicho que *haciéndose de la necesidad virtud*, es usual que esta nueva acción de dirección social se estime, por sí sola, como deseable. De otro lado, se ha observado como la "gobernanza" es un concepto usado como descriptor de las más excelsas virtudes que ha de reunir la dirección social en el mundo moderno, por resumir la gobernanza o "buena gobernanza" es: Estado de Derecho y derechos fundamentales, eficacia, eficiencia, dación de cuentas y democracia.

2. Tras dicha aproximación a la gobernanza en general se han expuesto los motivos de su natural vinculación con el proceso político de la Unión Europea, en tanto falto de referencias, bizantinamente complejo, multinivel e intensamente determinado por lo económico. Aún es más, no faltan quienes hablan de los modelos de gobernanza en Europa y acuden incluso al concepto de "nueva gobernanza". Asimismo, se ha considerado que la noción de gobernanza parece una estrategia de abstracción legitimadora que en cierto modo lleva al paroxismo: la gobernanza en Europa es al mismo tiempo el descriptor de la "enfermedad" y de la "receta curativa" del sistema político de la Unión. Todo en una misma palabra. Y el Libro Blanco de la gobernanza de 2001 es un buen ejemplo de ello. Ante este hecho, se han recogido las más duras críticas que llegan a afirmar que en el ámbito de la

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, pág. 69. El Parlamento Europeo ha recordado que "los principios de la buena gobernanza equivalen a un gobierno democrático, ya que una mejor gobernanza no puede ser la respuesta a un problema de déficit democrático", en la citada Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la gobernanza.



"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

Unión, la noción de gobernanza es el *ariete* de una estrategia antidemocrática de conquista definitiva de lo político por lo económico.

3. Es dable pensar que, en efecto, la "gobernanza" es la *caña* que sirve para *drenar* el vaso de la Unión, casi vacío de esencias democráticas. Incluso que esta *caña* de la gobernanza también puede servir para ir vaciando los vasos de los Estados constitucionales, eso sí, más llenos de este *líquido* democrático.

Ahora bien, también es posible que estas visiones tan críticas no sean sino el resultado de las dificultades de asumir uno concepto relativamente novedoso y científicamente aún poco manejable, esto es, una resistencia a un cambio. En este punto la pregunta es si la asunción científica de este concepto es útil, necesaria e indefectible. Tras una recepción bastante asentada en el ámbito de las ciencias políticas y económicas, quizá sea en el ámbito jurídico donde tales resistencias se presenten de forma más intensa. Difícil resulta entender que el concepto de gobernanza y los principios que la conforman se erijan en los elementos basales de la organización jurídico política, cuando uno y otros son difícilmente aprehensibles por el Derecho.

La reflexión trasciende las posibilidades de este estudio. Lo que no se puede obviar es la necesidad de superar algunas deficiencias del Derecho ante nuevas realidades: es necesario superar tanto esquemas decimonónicos de organización del poder, cuanto enfoques formalistas que abren más la herida abierta de forma perenne entre el Derecho y la realidad. El éxito ya demostrado en las ciencias políticas y económicas de la noción de "gobernanza" quizá es una manifestación de estas insuficiencias a las que el Derecho del siglo XXI debe ir dando respuesta. En esta dirección, considero necesario un esfuerzo particular dotar a este concepto de "gobernanza" de sentido y rigor jurídicos de los que hasta ahora adolece. Ahora bien, hay que advertir que difícilmente se supera el esquema constitucional decimonónico acudiendo a esquemas que recuerdan el viejo constitucionalismo medieval con sus complejos equilibrios *constitucionales*. Se trata de dar un paso adelante, no de un paso atrás.

4. Pese a todas las reticencias y dificultades que puedan surgir desde el plano jurídico, se da, a mi juicio, una situación de hechos consumados: ya no puede eludirse la atención jurídica de la noción "gobernanza". Y es que en el debate científico de la integración europea la omnipresencia de este término es ya un hecho ante el que desde el Derecho ya no se puede hacer la vista a un lado. El empleo

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

de la "gobernanza" no parece ser una *moda* pasajera. Si no se intenta abordar jurídicamente este concepto, el Derecho perderá terreno respecto de otras disciplinas en el ámbito de la construcción europea. Y ceder terreno en la construcción europea a otras disciplinas no jurídicas podría tener graves consecuencias para las garantías de ordenación jurídico política liberal y democrática que se han ido forjando en los últimos siglos. Mientras no se demuestre lo contrario, tales garantías constituyen ya un acervo irrenunciable.

Pero lo que es más, no podrá eludirse la aprehensión jurídica de la noción "gobernanza" porque el término va a alcanzar ya un lugar en el texto de las normas, obligando por ello a ser abordado jurídicamente. Así, la noción se abre camino en textos jurídicos, pasando de documentos no normativos (como el Libro Blanco de la gobernanza) a las normas jurídicas. En este sentido, cabe señalar que aún de forma tímida, en el "Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa"<sup>73</sup> se emplea por dos ocasiones la expresión "gobernanza" en los artículos 49 (I Parte) y 199 (III Parte), a saber:

Artículo I- 49: Transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión

"1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, organismos y agencias de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura."

Artículo III-193: "[...] 2. [En la escena internacional] La Unión definirá y aplicará políticas comunes y acciones, y tratará de lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para: [...] h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y la buena gobernanza a escala mundial."

De momento, en todo caso, esta inserción normativa es algo tímida y no parece que estas dos referencias vayan a adquirir una trascendencia jurídica amplia. Pero posiblemente se trata de un primer paso que irá seguido de otros.

<sup>73</sup> El Proyecto de Constitución se entregó al Presidente del Consejo Europeo en Roma el pasado 18 de julio de 2003, y fue adoptado por consenso por la convención el 13 de junio y el 10 de julio de 2003. Sus Partes I y II del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa fueron entregadas al Consejo Europeo reunido en Salónica el 20 de junio de 2003.

El texto que se sigue es el dispuesto en el sitio Europa, por la Secretaría de la Convención Europea, Bruselas, 18 de julio de 2003, (OR. fr), CONV 850/03 (n.º docs. prec.: CONV 820/1/03 REV 1, CONV 847/03, CONV 848/03=)

"A propósito del concepto "gobernanza" de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica", publicada en las Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España, UPV-Bilbao, 19-21 de noviembre de 2003.

5. Bien es posible, para concluir, que para el tratamiento jurídico de la noción de gobernanza resulte útil una vuelta al institucionalismo jurídico, en las variadas formas y terminología de autores como Hauriou, Burdeau o Santi Romano, por citar algunos<sup>74</sup>. En su día, estas corrientes sirvieron para relajar el positivismo formalista, con su fuerte monopolio estatal jurídico realzando el papel de la sociedad en la conformación del Derecho. Quizá resulte apropiado explorar de nuevo estas vías institucionalistas para abordar jurídicamente este concepto, dado que la "gobernanza" se contrapone con el antedicho monopolio estatal jurídico y parece articularse sobre el presupuesto del mayor protagonismo de la sociedad civil. De momento, tras estas reflexiones a vuela pluma, valga el presente estudio como mera aproximación a este concepto aún poco asentado en nuestra doctrina jurídica.

---

<sup>74</sup> Sobre el institucionalismo y ordinamentalismo, entre otros, cabe remitir al seguimiento de los mismos en COTINO HUESO, Lorenzo, "La plena sujeción del Derecho militar a la Constitución y la superación de clásicos dualismos sobre las Fuerzas Armadas", *Revista de Derecho Político de la UNED*, nº 50 (2001), páginas 119-187 así como "La superación del formalismo" en COTINO HUESO, *La noción de Constitución (estudio de un concepto complejo desde Platón hasta nuestros días)*, CIPC-Colección de ideas y políticas constitucionales, N ediciones, Valencia, 2002. Hay que señalar que un trabajo interesante a este respecto por cuanto a la gobernanza es el de CURTIN, Deirdre M. y DEKKER, Ige F., "Governance as a Legal Concept within the European Union: Purpose and Principles", cit. págs. 137 y ss. donde se opera una aproximación institucionalista a partir de estudios de RUITER, D.W.P., *Institutional Legal Facts, Legal Powers and Their Effects*, Kluwer, Deventer, 1993, "A Basic Classification of Legal Institutions", 10 *Ratio Iuris* 1997 y *Legal Institutions*, Kluwer, Deventer, 2002.