

Gobernanza multinivel en la Unión Europea

Francesc Morata

Departamento de Ciencia Política
Universitat Autònoma de Barcelona

Introducción

La Unión Europea es un sistema de gobernanza muy particular: dispone de la autoridad necesaria para realizar asignaciones imperativas a la sociedad bajo forma de políticas públicas y, sin embargo, no existe un Gobierno en sentido estricto. Indudablemente, a través del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, los Ejecutivos estatales ejercen una influencia determinante en el proceso político europeo. A pesar de ello, su peso de ve contrarrestado, no sólo por las instituciones formalmente responsables de definir el “interés comunitario” (la Comisión, el PE, el TJCE y, ahora, el BCE), sino también por la enorme variedad de comités de expertos públicos y privados, actores y redes subestatales, grupos transnacionales y empresas multinacionales implicados en el proceso de decisión, dando lugar a un sistema decisional policéntrico, fragmentado e interdependiente, caracterizado por la ausencia de jerarquías claras. Como veremos en estas páginas, la UE no constituye un sistema de gobierno en sentido estricto, sino un complejo entramado de redes de gobernanza en el que la coordinación interinstitucional, intergubernamental y multinivel juega un papel fundamental.

1. La gobernanza estatal

La diferenciación y complejidad crecientes de las sociedades modernas se manifiestan de múltiples formas con consecuencias políticas directas para las autoridades públicas (Burns y Andersen, 1998). Hablamos de la complejidad social, administrativa, científica y técnica, así como de los mercados, los valores sociales y los estilos de vida. Las instituciones formales como el parlamento o el ejecutivo experimentan cada vez mayores dificultades para gestionar eficazmente dicha complejidad. Las instituciones democráticas aparecen revestidas de las más altas responsabilidades decisorias. Sin embargo, su influencia y capacidad de dirección experimentan un deterioro considerable a causa de la falta de recursos y de competencias técnicas, pero también del incesante aumento de los problemas que se acumulan en la agenda gubernamental, desde el aumento del paro o la marginación social a la mayor demanda de servicios, pasando por las pensiones, las nuevas tecnologías, la gestión de la sanidad o del medio ambiente. Cada problema moviliza a sectores y grupos de la sociedad portadores de intereses y demandas contradictorios y las respuestas públicas tienden a generar nuevos conflictos que, a su vez, provocan nuevas movilizaciones. Además, la interdependencia vertical y horizontal entre los distintos niveles de gobierno exige crecientes esfuerzos para alcanzar el consenso y tiende a dificultar todavía más las decisiones y su puesta en práctica efectiva.

Estos cambios se traducen en la reestructuración de las funciones tradicionales del Estado. La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación, e incluso la autoregulación, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados (Börzel, 1998; Kenis y Schneider, 1991). Así, la frontera entre lo público y lo privado tiende a difuminarse cada vez más dando lugar a múltiples arenas entrelazadas de negociación e intercambio en las que, para conseguir los objetivos que se proponen, las autoridades públicas asumen a menudo el papel de empresarios políticos (Kohler-Koch, 1996, 1999). El Estado y, más en concreto, el sistema político-administrativo tiende a segmentarse en comunidades o redes de intereses estructuradas alrededor de las distintas políticas como resultado de las transformaciones

que se producen en la sociedad derivadas de la globalización y la interdependencia, los cambios tecnológicos, etc. La “gobernanza” constituye así una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la “governabilidad” de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad política a los actores económicos y sociales. Desde el punto de vista organizativo, las nuevas formas de gobernanza – o de subgobierno - se caracterizan a menudo por el predominio de los grupos de interés con respecto a los legisladores, el papel central de los expertos y, en fin, el establecimiento de unas reglas del juego democrático distintas de las tradicionales. Asistimos así a la emergencia de una dualidad de sistemas. Al sistema parlamentario tradicional, basado en la representación general, se superpone un sistema de autorepresentación de intereses sectoriales mediante redes de subgobiernos especializados en la regulación de políticas complejas (telecomunicaciones, biotecnología, residuos, alimentación, medicamentos, etc.) (Burns y Andersen, 1998). La necesidad de garantizar el respeto de las reglas del mercado ha llevado incluso al establecimiento de autoridades independientes (competencia, audiovisual, mercado de valores, etc.), de carácter tecnocrático, desconectadas de las instituciones representativas. Por otra parte, las cuestiones ligadas al proceso de globalización escapan cada vez más al control de éstas. La escasa o nula influencia de los parlamentos en las negociaciones supranacionales es buena prueba de ello.

Desprovista de los atributos estatales clásicos y, en particular, de los fundamentos tradicionales de la democracia, la UE constituye un sistema del segundo tipo, un modelo de gobernanza en estado prácticamente puro cuya legitimidad se basa esencialmente en los *outputs*, es decir, en la eficiencia funcional resultante de la interacción entre las numerosas redes estructuradas alrededor del *policy-making* comunitario (Scharpf, 1999). Algunos autores consideran dicho fenómeno como la expresión de la hegemonía del mercado frente a la contradicción derivada de la pérdida de capacidad de control de los Estados miembros sobre sus sociedades y de los temores de éstos de institucionalizar un sistema de tipo federal (Scharpf, 1994). Otros, en cambio, prefieren subrayar la progresiva disminución del déficit democrático comunitario (Hix, 1998), el peso determinante de los mecanismos de control judicial (Weiler, 1996; 1997) o la aparición de elementos alternativos de legitimación democrática (Héritier, 1999).

2. La UE como gobernanza de redes

Las redes de políticas públicas han sido definidas como una respuesta a los problemas de eficacia de las políticas públicas (Le Galès, 1998). Dicho enfoque coincide con la visión de la Comunidad como un conjunto de redes políticas relativamente estructuradas (Keohane y Hoffmann, 1991). La metáfora de las redes parece especialmente adaptada al estilo decisorio comunitario en el que la falta de un liderazgo claro produce una combinación de procedimientos formales e informales de mediación entre representantes públicos, por un lado, y entre éstos y representantes de intereses privados, por el otro. En este sentido, las redes políticas de la Europa comunitaria han sido definidas como «mezclas híbridas de actores y de sistemas de relaciones nacionales, supranacionales, intergubernamentales, transgubernamentales y transnacionales» (Dan-Guyen, 1993). Según otra formulación similar, «la Comunidad se apoya inequívocamente en los intereses propios de las alianzas verticales de especialistas en políticas públicas: los grupos de interés, los ministros nacionales y las comisiones parlamentarias, además de un nutrido grupo formado por los burócratas, políticos y *lobbistas* especializados que operan a nivel europeo» (Scharpf, 1988); o «la integración se produce mediante negociaciones múltiples, alianzas temporales y coaliciones móviles entre este conjunto de poderes» (Cassese, 1991). Otras conceptualizaciones se refieren asimismo a un sistema complejo de múltiples niveles de gobierno y de elites públicas y privadas que interactúan entre sí (Kirchner, 1992). Este conjunto de actores aprovechan la disponibilidad de recursos adicionales y de nuevos puntos de acceso a los procesos políticos para influir en las decisiones u obstaculizarlas (Peterson, 1995).

En los últimos años también se han abierto paso aproximaciones que, a partir del concepto de redes, enfatizan el carácter plurinivel del proceso político comunitario. Desde esta perspectiva, el proceso de integración se concibe una vez más como la construcción de una nueva entidad política en la que la autoridad y la capacidad de influencia en la elaboración de las políticas se halla compartida entre un conjunto de actores públicos y privados que operan en los distintos niveles de gobierno (Benz y Eberlein, 1999; Hooghe, 1996; Hooghe y Marks, 2001). La gobernanza europea resulta así de la interacción entre dichos actores y niveles. Debido a sus especiales características, el proceso de integración genera un sistema de interdependencias funcionales que tiende a potenciar el papel europeo de los actores subestatales gracias a las redes que conectan a éstos con la Comisión, con lo que ésta dispone de aliados potenciales para vencer las resistencias de los Gobiernos (Marks, 1996).

Por otra parte, la formulación y la implementación de las políticas comunitarias desemboca, en mayor o menor medida, en la progresiva europeización de las administraciones, los procedimientos y los intereses socioeconómicos implicados (Wessels y Rometsch, 1996). Dicho fenómeno se ve potenciado por los procesos de descentralización en curso en la mayor parte de los Estados miembros y por la creciente territorialización de las políticas europeas. Las transformaciones del Estado, tanto en sentido ascendente como descendente, favorecen la incorporación de los actores subestatales a la arena política europea, sin que ello conduzca necesariamente a una “Europa de las Regiones” (Kohler-Koch, 1998). Otros autores sostienen, en cambio, que la redistribución interna del poder derivada de la integración europea tiende en general a reforzar más a los gobiernos centrales (Moravcsik, 1994) e incluso a las grandes ciudades en detrimento de las regiones (Le Galès, 1997).

3. Un proceso político interactivo

Las peculiaridades del sistema institucional se reflejan directamente en el *policy-making* comunitario en el que las decisiones son el resultado de un complejo proceso de negociaciones (más complejo todavía desde el restablecimiento de la mayoría cualificada en 1987) entre el conjunto de actores implicados (Scharpf, 1997). Formalmente, el poder de iniciativa corresponde en exclusiva a la Comisión; pero puede verse debilitado cuando ésta carece del liderazgo y los apoyos necesarios. Las grandes opciones se negocian en el Consejo Europeo y aunque la elaboración de las normas incumbe al Consejo de Ministros, también es cierto que el PE, desligado de la obligación de apoyar a un Gobierno mayoritario, puede introducir enmiendas e incluso, en el marco de la codecisión, recurrir al veto. Por último, la implementación de las políticas se enfrenta con los obstáculos derivados de la heterogeneidad cultural, social, económica y político-administrativa de los Estados miembros.

Al no existir un gobierno en sentido estricto, y ni siquiera un programa específico de gobierno, la formación de la agenda pública europea es mucho más aleatoria e incierta que en los Estados miembros (Peters, 1994, 1996). En dicho contexto, la Comisión se beneficia de la pugna entre los distintos intereses públicos y privados para favorecer o dificultar la entrada de los problemas en la agenda comunitaria (Héritier, 1996). Cuando se trata de lanzar nuevas políticas que pueden chocar contra los intereses de los Estados miembros, la estrategia de la Comisión consiste a menudo en elaborar documentos públicos de reflexión – comunicaciones - dirigidos a los sectores afectados, que permiten conocer más a fondo los problemas, estructurar el debate y construir redes iniciales o coaliciones de legitimación de sus propuestas (Mazey y Richardson, 1995; Sabatier, 1998).

La Comisión necesita generar constantemente mecanismos de legitimación para reforzar así su capacidad de influencia sobre los Estados y atraer a los demás actores interesados. Para ello recurre a una serie de “subterfugios” (Héritier, 1997, 1999). Por ejemplo, cuando es consciente de las resistencias de los Estados a aceptar regulaciones específicas en determinados sectores, propone directivas genéricas que, una vez adoptadas, le permiten formular políticas más comprometedoras (medio ambiente). Otras vías

tendientes a forzar la voluntad de los gobiernos centrales consisten en la construcción de coaliciones cooperativas con actores subestatales (política regional) y grupos privados (telecomunicaciones) de los distintos Estados; en confinar los temas en las redes de expertos, alejándolos de los responsables políticos (innovación tecnológica, seguridad alimentaria) o en facilitar la incorporación de representantes de intereses económicos y sociales con objeto de hacerlos más digeribles para las administraciones estatales (medio ambiente, pesca o PAC). Por último, la Comisión consigue incluso penetrar indirectamente en algunas políticas altamente “nacionalizadas” como, por ejemplo, la política social, mediante incentivos financieros que, aunque modestos, movilizan a los entes territoriales y a los distintos actores sociales en busca de recursos. El oportunismo político del Ejecutivo europeo facilita a menudo la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas que los Gobiernos, sometidos a toda clase de presiones internas, no se hallan en condiciones de afrontar eficazmente por si solos (inmigración; seguridad alimentaria).

En calidad de iniciadora de las políticas, actuando por iniciativa propia o siguiendo las directrices del Consejo Europeo, la Comisión se apoya en una densa red compuesta por unos 700 grupos de expertos y comités consultivos (los llamados “comités preparatorios”) (Comisión, 2001) en los que participan tanto representantes de las administraciones de los Estados miembros - incluidas en algunos casos las regiones - como de los grupos de interés. Los comités consultivos, creados, presididos y financiados por la Comisión, incluyen a representantes de los grupos de intereses públicos y privados, sociales y económicos, organizados a escala europea, como la cúpula de las patronales (UNICE), la Confederación Europea de Sindicatos (CES), las organizaciones ambientalistas y de consumidores, y otros intereses sectoriales como el Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas (COPA), el Comité de Sindicatos de Transportes de la CE o las compañías ferroviarias. Con cerca de treinta comités, el sector agrícola es el que cuenta con el mayor número de estructuras de concertación institucionalizadas. Los comités reúnen a funcionarios y especialistas de los distintos sectores nombrados por los Estados miembros, si bien no actúan oficialmente como representantes de éstos, sino como asesores de la Comisión en calidad de expertos. La mayor parte de dichos comités constituyen verdaderas comunidades de intereses establecidas alrededor de políticas específicas, ya que acostumbran a tener un carácter estable, se reúnen periódicamente y sus miembros son casi siempre los mismos. Otros se crean *ad hoc*, especialmente si se trata de regular aspectos nuevos. Su principal objetivo consiste en discutir los primeros borradores de proposición que la Comisión se encarga de hacer circular a modo de tanteo. Al margen de estos dos tipos esenciales de comités, aparecen otros de carácter más híbrido con formas de participación mixtas.

Los comités de expertos son los más estables, influyentes y numerosos. Según estimaciones, su número supera los 500 (Wessels, 1997). La Comisión recurre a ellos con el doble objetivo de recabar información y anticipar las reacciones de los Estados miembros ante sus propuestas. Como es lógico, los funcionarios nacionales tratan de influir sobre la Comisión con el objetivo de que la legislación comunitaria incorpore sus puntos de vista. Sin embargo, ésta no está obligada a consultar a todos y cada uno de los grupos implicados en una política determinada, sino que dispone de un amplio margen de discrecionalidad para escoger a sus interlocutores, que puede utilizar eventualmente como apoyos de cara a las siguientes fases del proceso político (Rometsch y Wessels, 1996:30).

En cualquier caso, la fase inicial equivale a una prenegociación en la que empiezan a decantarse las posiciones de los respectivos Gobiernos y de los grupos organizados, interesados todos ellos en incorporar sus puntos de vista, lo cual resulta de gran utilidad de cara a la negociación propiamente dicha e incluso a la posterior implementación. La Comisión adopta pues el papel de movilizador de ideas y de elaborador del consenso inicial, con lo que, además de legitimarse, consigue captar los recursos cognitivos de los que no dispone. Las distintas metáforas de la Comisión como generadora de “comunidades epistémicas”, que comparten valores valores y conocimientos (Haas, 1992; Richardson, 1996), o como “empresario político” (Kingdom, 1984) en búsqueda de ideas innovadoras para afrontar

los problemas resultan especialmente sugerentes para entender las condiciones de formación de las políticas europeas (Radaelli, 1997, 1998).

Sin embargo, la Comisión no es un actor unitario sino una organización segmentada desde el punto de vista político-administrativo (Peters, 1994, 1996; Peterson, 1995). Dicha fragmentación es mucho más acusada en comparación con los Ejecutivos estatales al no depender de una mayoría parlamentaria ni contar con una dirección política fuerte. Por otra parte, el solapamiento de las competencias y la ausencia de jerarquías claras generan a menudo fuertes rivalidades. Son conocidas las frecuentes tensiones entre las Direcciones generales (DG) responsables de la “Competencia” y la “Cohesión” con respecto a las ayudas estructurales; entre las DG “Telecomunicaciones”, “Competencia” y “Mercado” Interior” en los temas relativos al mercado de las telecomunicaciones; o entre “Medio Ambiente”, “Industria” y “Mercado Interior” en cuanto a la libre circulación de productos. En función de cómo van evolucionando los distintos temas, los comisarios mantienen estrechos contactos con sus respectivos Gobiernos y con los grupos nacionales afectados, mientras que las DG, compitiendo entre sí, tienden a movilizar a los grupos de interés más afines para aumentar así su capacidad de influencia interna en la elaboración de la agenda comunitaria. Inversamente, la Comisión puede ser objeto de “captura” por parte de los grupos económicos más potentes (agricultores, banca, grandes industrias, etc.) (Wallace, 1996: 32), aunque también puede repartir el juego dando entrada a otros sectores opuestos (ambientalistas, consumidores).

Una vez la Comisión ha presentado una propuesta legislativa - acompañada de la opinión del PE - empieza la fase de negociación propiamente dicha, poniéndose en marcha la maquinaria del Consejo, el cual se divide a su vez en más de veinte formaciones sectoriales ligadas a las distintas políticas europeas¹. La dispersión de las políticas y la ausencia de jerarquías entre los distintos Consejos contribuyen no sólo a fragmentar el proceso político, sino también a pulverizar los intereses estatales. Gracias a la comunidad de intereses y de valores que genera cada Consejo sectorial, algunos ministros consiguen llevar adelante determinadas políticas que en sus propios países encontrarían fuertes resistencias por parte de los demás ministerios, del parlamento, de los grupos de interés e incluso de la opinión pública. No obstante, el Consejo no decide nunca en primera instancia. Es el COREPER, compuesto por un nutrido número de diplomáticos y expertos de los distintos Gobiernos, quien, actuando como filtro, se encarga de asignar el texto de la Comisión a uno de los 250 a 270 comités y grupos de trabajo constituidos con carácter permanente o *ad hoc*. Éstas estructuras, en las que se halla siempre representada la Comisión, constituyen verdaderas redes especializadas de expertos delegados puntualmente por las administraciones estatales, incluyendo nuevamente, en los casos de Alemania, Bélgica y Austria, a los representantes de las administraciones federadas. A los comités y grupos de trabajo cabe añadir un cierto número de comités especializados (agricultura, política monetaria, educación, comité K4 para temas de Justicia e Interior, etc.) y los respectivos subcomités. Este conjunto de estructuras tienden a funcionar como verdaderas comunidades epistémicas (Haas, 1992). Actuando conjuntamente en pos del consenso, los representantes de los Estados miembros desarrollan un sistema de lealtades funcionales que a menudo se superpone a las respectivas lealtades estatales (Morata, 1999: 187).

Durante la fase negociadora y tratándose sobre todo de materias incluidas en el procedimiento de codecisión, el Consejo de Ministros interactúa con el PE y, en especial, con las distintas comisiones especializadas y sus respectivos ponentes. Estos suelen mantener contactos con los grupos de interés afectados o con el Comité de las Regiones cuando se discuten temas relevantes para los entes territoriales. En caso de desacuerdo entre el CM y el PE, se pone en marcha el procedimiento de

¹ Tengase en cuenta que un semestre de Presidencia europea implica la preparación, gestión y dirección de unas 20000 reuniones a todos los niveles incluyendo cerca de 80 Consejos de Ministros formales e informales así como tres Consejos Europeos. De ello se deduce que la coordinación intra e intergubernamental e interinstitucional es uno de los mayores problemas de la UE.

conciliación entre ambas instituciones. El Comité correspondiente consta de dos delegaciones paritarias de ambas instituciones en las que los técnicos, los expertos y los juristas juegan un papel importante. A pesar de que el papel de la Comisión no sea tan importante como en los demás procedimientos decisorios, puesto que las otras dos instituciones no están obligadas a tener en cuenta sus enmiendas, ésta acostumbra a participar activamente formulando propuestas constructivas con objeto de facilitar el consenso. Desde la entrada en vigor el TUE, la cultura de la conciliación ha ido impregnando el Parlamento incluso más deprisa que el Consejo, aún reacio a aceptar plenamente la limitación que ésta representa para sus poderes (PE, 1998). Las distintas comisiones parlamentarias han aprendido a gestionar con relativa eficacia los conflictos en los temas más complejos (liberalización de los servicios públicos; publicidad del tabaco; biotecnología; servicios postales; residuos urbanos; Programas de I+D; medio ambiente; etc.). La conciliación funciona, en suma, como un sistema de pesos y contrapesos, mediante el cual las dos “cámaras”, la territorial y la de representación general, se controlan mutuamente, ajustando sus posiciones en busca del consenso.

Una vez adoptada formalmente la decisión, entra en funcionamiento el impresionante aparato de la “comitología” ligado a la actividad reglamentaria de la Comisión. La mayor parte de esa actividad se deriva de la legislación emanada del CM y consiste en facilitar la implementación de las políticas en los Estados miembros, por lo que, de hecho, constituye una prolongación del proceso de decisión (Egeberg, 1999: 463). Ello comporta la movilización de un ingente número de comités de consulta, de reglamentación y de gestión integrados por funcionarios nacionales – a menudo los mismos que han participado en la fase preparatoria - y presididos por representantes de la Comisión (Morata, 1999: 157). La capacidad de influencia de los tres tipos de comités es distinta en función del procedimiento aplicado, aunque existen numerosos matices de un comité a otro, lo que convierte el sistema en una verdadera jungla procedimental.

La proliferación de este tipo de órganos ha dado lugar a lo que en lenguaje comunitario se denomina el sistema de la «comitología», considerado por muchos autores como una forma de control de la Comisión por los Estados miembros, resultado, a la vez, del déficit de gestión de la Comisión y del déficit democrático (Blumann, 1992). No hay duda de que los comités, equiparables a una verdadera maquinaria administrativa, facilitan la puesta en común de los conocimientos técnicos especializados - la *expertise* - disponibles en cada administración (o incluso fuera de ella) contribuyendo, al mismo tiempo, a la elaboración del consenso comunitario. También constituyen un medio importante de expresión de la variedad de culturas administrativas existente en la Comunidad y, en última instancia, un mecanismo de fusión o de convergencia entre la administración comunitaria y las de los Estados miembros (Wessels, 1998). Mediante la definición de pautas de actuación comunes, los comités contribuyen a la europeización de los procedimientos que éstos aplican.

No obstante, dejando de lado su grado de eficiencia, la multiplicación de los comités, el solapamiento de sus actividades y la disparidad de las reglas que guían su funcionamiento generan una falta real de transparencia y de control sobre sus decisiones. No es extraño que, para un mismo acto legislativo, el Consejo recurra a procedimientos dobles e incluso triples. De hecho, la comitología es el ejemplo vivo de la confusión de responsabilidades que caracteriza el modelo europeo. Otro aspecto conflictivo se refiere a la exclusión del PE de la ejecución de los actos adoptados a través de la codecisión. Dicho tema fue objeto de un acuerdo interinstitucional de 29 de diciembre de 1994 - efectivo desde 1996 - denominado «*Modus vivendi* entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la Comitología», destinado a incrementar la información y la capacidad de control del Parlamento en relación con los actos de la comitología. No obstante, los resultados de la aplicación del acuerdo siguen siendo insatisfactorios.

4. La implementación

La administración europea sobrepasa la Comisión para abarcar el conjunto de las administraciones de los Estados miembros ya que todas ellas se hallan directamente implicadas en la implementación de las políticas. Sin embargo, una primera dificultad reside en la heterogeneidad de los sistemas políticos, las culturas organizativas y los actores de todo tipo a los que se dirigen las políticas europeas (Morata, 1995). Por ejemplo, la mayoría de las disposiciones ligadas al Mercado Interno han sido adoptadas bajo forma de directivas que, por definición, exigen algún tipo de actuación normativa por parte de los Estados miembros, lo cual significa miles de actos legales y administrativos que implican tanto a los ministerios como a las administraciones subcentrales, los grupos de interés y las empresas, con la finalidad de garantizar niveles de armonización similares en el conjunto de la UE. Las deficiencias obedecen normalmente a distintos factores interrelacionados (Hafkamp *et al.*, 1999):

- la ausencia o las deficiencias de las redes de implementación debido a la falta de información, de recursos y de relaciones entre las distintas organizaciones implicadas;
- las dificultades para integrar las políticas transversales en los demás sectores (por ejemplo, el medio ambiente y el territorio o los transportes);
- la diversidad de instrumentos de implementación (regulativos, cooperativos, informativos, de mercado, etc.).
- la falta de seguimiento y evaluación de los efectos.

Sin embargo, los problemas no se derivan sólo de la complejidad intergubernamental e interorganizativa que caracteriza la implementación, sino también de la actitud de los propios implementadores. Habida cuenta de los difíciles compromisos que a menudo condicionan la aprobación de las políticas, no cabe extrañarse si los implementadores aprovechan la ocasión para frenar o impedir la aplicación de las directivas que chocan con la legislación interna o con intereses establecidos, subvertir los objetivos, introducir cambios, etc. (Mény, 1995).

Todo ello obliga a la Comisión a extremar las medidas de control con objeto de garantizar la aplicación generalizada de los estándares establecidos. No obstante, si bien los mecanismos de implementación no difieren demasiado de los de un sistema de federal, como el alemán, la Comisión no dispone de los instrumentos necesarios para garantizar una aplicación efectiva y uniforme en los Estados miembros. A pesar de tener encomendada la tarea de velar por el cumplimiento de la normativa comunitaria, al margen de la política de la competencia, en la que goza de poderes ejecutivos directos y generalmente eficaces, en las demás políticas, la Comisión sólo puede actuar de manera indirecta por varias razones. En primer lugar, se trata de una organización de modestas dimensiones, desprovista de los medios de gestión y de coordinación imprescindibles para asumir un control jerárquico de tipo tradicional. Además, la invención, entendida como la iniciación de políticas nuevas, es más valorada en la cultura de la Comisión que la innovación, entendida como el desarrollo de las capacidades necesarias para su ejecución (Metcalf, 1995: 30). Por último, la Comisión no puede remitir instrucciones a las administraciones de los Estados miembros. En consecuencia, las funciones de control y seguimiento resultan de una gran complejidad. En la medida de lo posible, los servicios jurídicos del Ejecutivo europeo analizan la pertinencia de las medidas de ejecución adoptadas por los Estados miembros con arreglo a la información que éstos mismos le suministran. Sin embargo, dicha información resulta a menudo inadecuada o insuficiente, cuando no inexistente, por lo cual la Administración comunitaria se encuentra en una situación de dependencia casi total con respecto a la información procedente de las denuncias, peticiones, preguntas orales y escritas del PE, los particulares, las empresas, las ONG, los medios de comunicación y, en ocasiones, los demás Estados.

El déficit de implementación ha sido afrontado por la Comisión mediante la promoción de

instrumentos no convencionales. Así, el fomento de las redes de cooperación interadministrativa, la transparencia, la información¹ y los mecanismos de mercado se han convertido en el *leitmotiv* de la administración comunitaria. Como indica Metcalfe (1995: 35): “la gestión de las políticas europeas es un proceso interorganizacional que depende más de redes multinacionales y multiniveles que de jerarquías convencionales. La función primaria de la Comisión como organización-red es reforzar la ventaja cooperativa”. Asimismo, la incitación a la cooperación intergubernamental y con los actores sociales es un factor esencial de la política regional comunitaria desde la reforma de 1988. La retórica de la cooperación multinivel vuelve a aparecer en las recientes propuestas de la Comisión encaminadas a garantizar la aplicación efectiva de la política medioambiental (Comisión, 1996).

5. Mejorar la gobernanza europea: el Libro Blanco de la Comisión

Como hemos visto, la gobernanza europea se ha ido 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 generado un complejo entramado de redes caracterizadas por la falta de transparencia. El problema adquiere tonos muchos más preocupantes, que podrían desembocar en crecientes dificultades de gobernabilidad, ante la futura entrada de nuevos Estados miembros.

En julio de 2001 la Comisión Europea presentó el Libro Blanco de la gobernanza europea como uno de sus principales objetivos estratégicos (Comisión, 2001). Posteriormente, tras el Consejo de Laeken y la puesta en marcha de la Convención para la Reforma de la UE, se ha iniciado un debate más profundo sobre el futuro de la Unión que culminará con la Conferencia Intergubernamental de 2004. Este último apartado se centra en las propuestas del Libro Blanco destinadas a democratizar la gobernanza europea con el objetivo de hacerla más abierta y accesible a los niveles inferiores de gobierno y a los ciudadanos en general.

El Libro Blanco se refiere a los principios de buena gobernanza. Se considera que la determinación de dichos principios ha de permitir garantizar que puedan intervenir en la gobernanza europea todos aquellos actores que tengan interés en ello, y no sólo - como ahora - los que tengan capacidad para hacerlo; tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan y puedan tomarse las decisiones. En la línea con estos criterios el Libro Blanco se refiere a los principios de transparencia (apertura), participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia. Por supuesto, los principios de buena gobernanza no han de ser de aplicación exclusiva a las instituciones comunitarias sino que también se han de aplicar a todos los actores que intervienen en ella (Estados miembros, regiones, entes locales y sociedad civil).

El concepto de gobernanza, con las características que le son inherentes, implica la necesidad de adoptar nuevos mecanismos que garanticen la pluralidad, la flexibilidad y la interacción respetando, a la vez, los principios de buena gobernanza. El establecimiento de nuevos mecanismos es positivo ya que se parte del contexto de complejidad característico de nuestras sociedades. Ahora bien, hay que tener en cuenta la necesidad de adoptar dispositivos de garantía del respeto de los principios de buena gobernanza en su uso. Por ello, será necesario establecer, en la medida que sea posible, unos criterios de carácter general que permitan dotar los nuevos mecanismos de la mayor transparencia, participación

¹ Por ejemplo, el programa estratégico de la Comisión “Aprovechar al Máximo el Mercado Interior” (1993) proponía, entre otras medidas, el desarrollo de una red de comunicación e intercambio de datos entre las administraciones de la Unión y la intensificación de los programas de intercambio de funcionarios. Una comunicación posterior (Comisión, 1994) se refería a “la obligación de asistencia mutua entre administraciones y de transparencia de los mecanismos nacionales de aplicación y cumplimiento del derecho comunitario”.

y responsabilidad posibles. Si en un primer momento estos mecanismos no se pueden poner en marcha, por ejemplo, por implicar la reforma previa de los tratados, una opción sería adoptar códigos de conducta u otras formas de *soft law* que aseguren una mínima formalización de las prácticas que se vienen dando a nivel comunitario o que se deriven de la nueva concepción de la gobernanza europea.

Así, por ejemplo, la mayor implicación de las regiones y los entes locales y de la sociedad civil lleva a concluir en la necesaria revisión del papel que están llamados a jugar el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, respectivamente, en el proceso decisorio comunitario. Mientras los tratados no sean reformados para recoger las modificaciones necesarias, se puede invitar a estos actores a intervenir en las fases previas del procedimiento de elaboración de las decisiones de manera informal. En otros casos, la opción podrá ser la elaboración de códigos de conducta u otras formas de *soft law* para formalizar las prácticas y los usos de los diferentes mecanismos comunitarios e, incluso, garantizar una cierta seguridad jurídica. Este ha sido, por ejemplo, el caso de la regulación comunitaria del derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión que, en 1994, adoptaba la forma de código de conducta y en 2001, después de la aprobación del Tratado de Amsterdam, está regulado en un reglamento.

La participación ha de ir acompañada de una mejor y más extensa información que la que disponen ahora buen aparte de los actores de la gobernanza europea. Así, es necesario mejorar los mecanismos de información a través de internet y aprobar programas específicos dirigidos expresamente a determinados colectivos de la sociedad civil, pero también a las regiones y los entes locales si efectivamente se les quiere implicar en el proyecto europeo. Además, de acuerdo con lo que hemos dicho anteriormente, se debe mejorar la información sobre las fases previas a la toma de decisiones.

Aún en el ámbito de la participación, se deberían establecer mecanismos de participación especialmente dirigidos a redes de la sociedad civil y de regiones y entes locales lo que puede facilitar e, incluso, asegurar una mayor representatividad que la participación directa de los colectivos agrupados. En este sentido la experiencia en la creación de órganos colegiados por parte de las instituciones comunitarias ha permitido observar disfuncionalidades. En todo caso, la participación ha de ir acompañada no únicamente de información sino también de transparencia. En esta línea las instituciones comunitarias deberían dar a conocer quien está participando en cada proceso decisorial y con qué resultados.

Se debería llevar a cabo una mejor adaptación de la normativa a las circunstancias y el contexto en los que se ha de aplicar. Por ejemplo, la legislación que tenga un impacto regional o local debe estar dotada de una mayor flexibilidad para que así sea más fácil la adaptación a las necesidades y circunstancias regionales y locales. Además, se ha de iniciar un proceso para reflexionar a nivel general sobre los instrumentos legislativos comunitarios. Siguiendo la reivindicación que se viene haciendo durante los últimos años en aras a mejorar la transparencia de la Unión Europea, se deben adoptar medidas que permitan mejorar la calidad, la efectividad y la simplificación de la normativa comunitaria.

En esta tarea, últimamente los poderes públicos confían la actividad reguladora a sus propios destinatarios, mediante mecanismos que se agrupan bajo etiquetas como la de autorregulación y la corregulación como complemento a la actividad reguladora pública. El Libro Blanco se refiere a la corregulación que implica el uso de medidas legislativas con medidas adoptadas por los actores más interesados en base a su experiencia y su conocimiento. En este caso sería deseable la adopción de una regulación de carácter general que determinase especialmente las condiciones procedimentales de estos mecanismos (quién participará, qué publicidad se dará a las medidas adoptada, como se coordinarán los diferentes instrumentos y como se conseguirá la coherencia con otras medidas o instrumentos, etc.).

Por lo que se refiere a la aplicación de las políticas públicas, la gobernanza demanda la utilización de mecanismos más ágiles y flexibles. En éste ámbito los mecanismos de *soft law* han de

adquirir mayor trascendencia. La gobernanza supone la incorporación de la sustantividad procedimental y, por tanto, la no formulación apriorística de las soluciones a los problemas que se vayan planteando. Por otro lado, implica el surgimiento de nuevas formas de relación entre la pluralidad de actores necesarios para la adopción y la aplicación de las decisiones comunitarias. Todo ello supone que surjan nuevos instrumentos que, por un lado, tengan un carácter flexible y dinámico y, por otro, permitan la interacción y el intercambio de recursos entre los actores que intervienen en la gobernanza. Destacamos a continuación, dada su novedad, el contrato tripartito por objetivos propuesto por el Libro Blanco.

El contrato tripartito ‘por objetivos’ entre la Comisión, el Estado y las regiones y/o entes locales, cuyo objetivo es implicar a todos los actores en la aplicación de las políticas comunitarias y, de esta manera, conseguir una mayor participación, transparencia y coherencia de la acción comunitaria. Las administraciones centrales elaborarían los contratos y encargarían su aplicación a las entidades subestatales (regiones o entes locales). Estos contratos confiarían a la autoridad subestatal la tarea de ejecutar acciones concretas para conseguir los objetivos específicos definidos en la legislación. Este mecanismo cumple, *a priori*, las condiciones de agilidad y flexibilidad a que nos referíamos antes, pero puede generar otros problemas como, por ejemplo, la desigualdad entre los actores (por ejemplo, entre las diferentes regiones en función de sus competencias), la redistribución del papel entre los diferentes actores (dando un mayor papel a la Comisión en detrimento a los Estados) o la falta de transparencia. Por ello, es necesario que la regulación sectorial del ámbito en que se quiera usar este mecanismo, prevea las condiciones y la extensión de su uso para garantizar la consecución de los objetivos propios de una buena gobernanza.

Por supuesto, la utilización de estos mecanismos no debe llevar a una nueva centralización o a un incremento de la intervención de la Comisión y del Estado en detrimento de las regiones, especialmente en aquellos ámbitos o actividades en que estas tengan mayores niveles de competencia.

Conclusiones

La integración europea representa, a la vez, el efecto directo de la inadecuación del Estado y una de las causas esenciales de su transformación. Desde sus inicios, el proceso de integración ha significado la progresiva transformación de la soberanía estatal en una soberanía compartida entre los Estados miembros y las instituciones supranacionales y, en algunos casos, totalmente transferida a estas. A lo largo de los años, la Unión Europea ha ido asumiendo muchas de las funciones tradicionales del Estado: administra un presupuesto, convoca elecciones; regula el mercado y la moneda; genera todo tipo de políticas públicas, incluso en los ámbitos judiciales y policiales; también dispone de una política interior y exterior y, pronto, de una fuerza militar de intervención. La integración europea ha comportado la europeización de las políticas y de las administraciones de los Estados miembros. También conviene recordar que el derecho comunitario es jerárquicamente superior y, por lo tanto, se impone al de los Estados miembros.

La Unión Europea no es un Estado, porque carece de los atributos fundamentales de la democracia, pero tampoco es una simple organización internacional. Es una nueva forma de gobernanza política. No existe un único centro de decisión, sino muchos; no hay partidos políticos europeos capaces de expresar las preferencias de los ciudadanos; ni un gobierno responsable elegido por la mayoría y ni siquiera un programa de gobierno. Tampoco existen los derechos inherentes a la ciudadanía. La legitimidad de la Unión no es democrática, sino funcional porque se basa en su capacidad de resolución de problemas colectivos a través del consenso.

La gobernanza europea se expresa a través de una red compleja de actores, estructuras, regulaciones, competencias y responsabilidades. La metáfora de las redes se adapta particularmente al proceso de decisión comunitario en el que la falta de un liderazgo claro produce una combinación de

procedimientos formales e informales de mediación entre los diversos intereses públicos y privados implicados. El resultado es la falta de transparencia de las decisiones, negociadas en el seno de los comités y de los grupos de trabajo de la Comisión y del Consejo de Ministros formados por funcionarios, expertos y representantes de grupos organizados.

El proceso de integración solo es concebible sobre la base de responsabilidades compartidas entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y la sociedad. Al mismo tiempo, la interdependencia y la transversalidad propias de las sociedades modernas solo pueden ser afrontadas mediante un sistema de redes multinivel. Precisamente, ese es uno de los rasgos más característicos de la UE, lo que quizá la diferencia más de los Estados. De lo que se trata es de introducir mayores dosis de democracia y de transparencia para hacerla más visible y accesible. El gran reto de la gobernanza europea consiste pues en adaptar adecuadamente su sistema con objeto de combinar de forma eficiente la representación general con la representación territorial (Estados y regiones) dando espacio a la sociedad civil organizada. La participación articulada a través de las organizaciones de la sociedad civil permite obtener información y conocimiento especializado y cercano de los temas sobre los que la Unión tiene competencia y ha de permitir aproximar las decisiones comunitarias a los propios ciudadanos.

La consecución de estos objetivos pasa por garantizar la aplicación de los principios de buena gobernanza a las organizaciones de la sociedad civil. Además, se deben establecer unas normas claras que rijan la participación de las regiones y los otros actores subestatales.

Finalmente, la gobernanza puede conferir nuevas legitimidades a la Unión Europea, diferentes de la legitimidad democrática entendida en sentido clásico, puesto que no se trata de un Estado. Puede garantizar que los ciudadanos europeos se sientan más cercanos y la vean más accesible facilitando el acceso de los diferentes intereses a las decisiones (legitimidad de origen); puede proporcionar resultados más eficaces (legitimidad de resultado) y, además, puede facilitar una mejor rendición de cuentas gracias a la transparencia y la participación.

Referencias

- Abromeit, H. (1998), *Democracy in Europe*, Nueva York-Oxford, Berghahn Books.
- Benz, A. y Eberlein, G., (1999), "The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance", *Journal of European Public Policy*, 2, pp. 329-348.
- Blumann, C. (1992), "La Comitologie: L'exercice de la fonction exécutive dans la Communauté européenne", en Ch. Engel y W. Wessels (eds.), *From Luxembourg to Maastricht*, Bonn, Institut für Europäische Politik.
- Borrás, S., Font, N. y Gómez, N. (1998), "The Europeanization of National Policies in Comparison: Spain as a Case Study", *South European Society and Politics*, 2, pp. 23-44.
- Börzel, T.A. (1998), "Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea", *Stato e Mercato*, 54, pp. 389-431.
- Burns, T. R. y Andersen, S. (1998), *L'Unione e la politica postparlamentare*, in «Il Mulino», 377, 3, pp. 419-438.
- Caporaso, J.A. (1996), "The European Union and Forms of State", *Journal of Common Market Studies*, 1, 1996: 29-51.
- Comisión (1995), *Revisión del Quinto Programa de Acción Medioambiental*, COM (95) 624.
- Comisión (1996), "Aplicación del Derecho Comunitario de Medio Ambiente", *Comunicación de la Comisión*, Bruselas, 22.10.1996, COM(96) 500 final.
- Commissione (2001), "La Governance Europea: un Libro Bianco", *comunicazione della Commissione*, Bruxelles, 25.7.2001, COM(2001) 428.

- Dehousse, R. (1997), *Regulation by networks in the European Community: the role of the European agencies*, in «Journal of European Public Policy», 4, 2, pp. 246-261.
- Egeberg, M. (1999), “Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making”, *Journal of European Public Policy*, 6, pp. 456-474.
- Haas, P. (1992), “Epistemic communities and international policy-coordination”, *International Organization*, 46, pp. 1-35.
- Hafkamp, W.A. *et al.* (eds.) (1999), “The Effectiveness of Instruments for Environmental Policies in the Field of Industry: Regulating Packaging and Transport of Hazardous Waste”, *Final Report*, Vol 1, pp. 7-8.
- Héritier, A. (1996), “The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: regulatory policy as a patchwork”, *Journal of European Public Policy*, 2, pp. 149-167.
- Héritier, A. (1997), *Policy-making by subterfuge: interest accommodation, innovation and substitute democratic legitimation in Europe*, in «Journal of European Public Policy», 4, 2, pp.171-189.
- Héritier, A. (1999), “Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective”, *Journal of European Public Policy*, 2, pp. 269-282.
- Hix, S. (1998), “The study of the European Union II: the ‘new governance’ agenda and its rival”, *Journal of European Public Policy*, 1, pp. 38-65.
- Hooghe, L. (ed.), (1996), *Cohesion Policy and European integration: building multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Kenis, K. y Schneider, V. (1991), “Policy Networks and Policy Analysis”, en B. Marin y R. Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Keohane, R. O. e Hoffmann, S. (eds.), (1991), *The New European Community. Decision making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press.
- Kirchner, E. (1992), *Decision-Making in the European Community*, Manchester, Manchester University Press.
- Kohler-Koch, B. (1996), “Catching up with change: the transformation of governance in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 3, pp. 359-380.
- Kohler-Koch, B. (ed.) (1998), *Interaktive Politik in Europa*, Opladen, Leske & Budrich, pp. 13-30.
- Le Galès, P. y Lequesne, Ch. (1997), “Introduction”, en P. Le Galès y Ch. Lequesne (sous la dir. de), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris: La Découverte.
- Le Galès, P. (1998), “La nuova political economy delle città e delle regioni”, *Stato e Mercato*, 52: 53 y ss.
- Lowi, T.J. (1972), “Four systems of policy politics and choice”, *Public Administration Review*, 32.
- Majone, G. (1994), “L’Etat et les problèmes de la réglementation”, *Pouvoirs*, 70, pp. 133-147.
- Majone, G. (1996), *La Communauté Européenne. Un Etat régulateur*, Paris: Montchrestien.
- Majone, G. (1999), “The Regulatory State and its Legitimacy Problems”, *West European Politics*, 1, pp. 1-24.
- Marks, G., Hooghe, L. y Blank, K., (1996), *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance*, in «Journal of Common Market Studies», 3, pp. 341-378.
- Mazey, S. y Richardson, J. (1995), “Promiscuous policy-making: the European policy-style?”, en C. Rhodes y S. Mazey (eds.), *The State of the European Union: Building a European Polity?*, Lynne Rienner, Boulder Co.
- Mazey, S. y Richardson, J. (1996), “The logic of organisation: interest groups”, en J. Richardson (ed.), *European Union, Power and Policy-Making*, Londres, Routledge.
- Metcalf, L. (1995), “La Comisión Europea como organización-red”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, p. 25-36

- Mény, Y. (1995), "Politiques Publiques en Europe: une nouvelle division du travail", en Y. Mény *et al.* (sous la dir. de), *Politiques Publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Morata, F. (1995), "Unión Europea, administraciones públicas y mercado interno", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, pp. 37-46.
- Morata, F. (1999), *La Unión Europea: Actores, Procesos y Políticas*, Barcelona, Ariel, 2ª ed.
- Moravcsik, A. (1994), *Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, in «Journal of Common Market Studies», 31, pp. 473-524.
- Muller, P. (1995), "Introduction: un espace européen des politiques publiques", en Y. Mény *et al.* (sous la dir. de), *Politiques Publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp. 11-24.
- Radaelli, C.M. (1998), "Come si formano le politiche pubbliche europee", *Stato e Mercato*, 53, pp. 203-229.
- Rometsch, D. y Wessels, W (eds.), (1996), *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?*, Manchester, Manchester University Press.
- Prodi, R. (2001), "Il cammino dell'Europa", *Il Mulino*, 393, pp. 19-22.
- PE (Parlamento Europeo), "Délégations au Comité de conciliation", *Rapport d'Activité du 1er août 1997 au 31 juillet 1998*, PE 225.314, 1998.
- Peters, B.G. (1994), "Agenda-setting in the European Community", *Journal of European public Policy*, 1, 1994, pp. 9-25.
- Peters, B.G. (1996), "Agenda-setting in the European Union", en J. Richardson (ed.), *European Union, power and policy-making*, Londres, Routledge.
- Peterson, J. (1995), "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy*, 1, pp. 69-94.
- Philippard, E. y Edwards, G. (1999), "The Provisions on Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 1, pp. 87-108.
- Predieri, A. (1998), *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Turín, G. Giappichelli.
- Sabatier, P. (1998), "The advocacy-coalition framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, 1, pp. 98-130.
- Scharpf, F.W. (1988), "The decision making trap: from German Federalism to European integration", *Public Administration*, pp. 239-278.
- Scharpf, F. W. (1994), "Community and Autonomy: Multi-Level Policy Making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 2, pp. 219-242.
- Scharpf, F.W. (1997), "Economic integration, democracy and the welfare state", *Journal of European Public Policy*, 4, pp. 18-36.
- Scharpf, F.W. (1999), *Governare l'Europa*, Bologna: Il Mulino.
- Schendelen van, R.M.P. (1993), "The Relevance of National Public and Private EC Lobbying", en van Schendelen (ed.), *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot, Dartmouth.
- Wallace, H. (1996), *Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance*, en H. Wallace y W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-36.
- Weiler, J.H.H. (1993), "Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration", *Journal of Common Market Studies*, 4, pp. 417-446.
- Weiler, J.H.H. (1996), "1996: European Neo-Constitutionalism. In Search of Foundations for the European Constitutional Order", *Political Studies*, 44, pp. 517-533.
- Weiler, J.H.H. (1997), "The Reformation of European Constitutionalism", *Journal of Common Market Studies*, 1, pp. 97-131.

- Wessels, W. (1997), “An Ever Closer Fusion: A Dynamic Macropolitical View on Intergration Processes”, *Journal of Common Market Studies*, 2, pp. 267-299.
- Wessels, W. (1998), “Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system”, *Journal of European Public Policy*, 2, pp. 209-234.
- Wessels, W. y Rometsch, D. (1996), “Conclusion: European Union and national institutions”, en D. Rometsch y W. Wessels (eds.), *The European Union and the Member States: towards an institutional fusion?*, Manchester, Manchester University Press.
- Wincott, D. (1995), *The role of law or the rule of the Court of Justice? An “institutional account” of judicial politics in the European Community*, in «*Journal of European Public Policy*», 2, 4, pp. 583-602.
- Wolcock, S. y Hodges, M.H. (1996), “EU Policy in the Uruguay Round”, en H. Wallace y W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Francesc Morata

Professor of Political Science
Dept. of Political Science and Administration
Universitat Autònoma de Barcelona
E-08193 Campus Bellaterra (Spain)
tel. 3493 581 2430 . fax. 3493 581 2439 Francesc.Morata@uab.es