



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 751-772

El debate constitucional sobre la Constitución Europea

*Antonio J. PORRAS NADALES*¹

(PALABRAS CLAVE: CONSTITUCIÓN, DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO, PROCESO CONSTITUYENTE, PARLAMENTARISMO, GOBERNANZA.

KEY WORDS: CONSTITUTION, EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW, CONSTITUENT PROCESS, PARLIAMENTARY, GOVERNANCE)

1. El contexto de incertidumbre

El debate ciudadano general que se supone debe preceder a una decisión colectiva sobre la Constitución Europea, se viene desarrollando en paralelo a un interesante debate doctrinal que afecta de un modo especial al universo académico del derecho constitucional². Se trata de un debate que está obli-

¹ Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

² Cfr. en particular el reciente *III Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España sobre La Constitución Europea*, celebrado en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, diciembre de 2004, en www.constitucion.rediris.es/ace.

gando por ahora a una precipitada revisión o reformulación de algunos de los conceptos centrales o nucleares de la doctrina constitucional, y tras el cual emergen de forma más o menos sofisticada el mismo tipo de preocupaciones que embargan a la mayoría de los ciudadanos europeos.

La sociedad europea parece enfrentada, en efecto, a una especie de etapa o momento fundacional, implicando una decisión colectiva de gran trascendencia a medio o largo plazo: en este contexto se plantea la búsqueda de argumentos que nos ayuden a clarificar la sensación de incertidumbre histórica que suscita la aprobación en octubre de 2004 del Tratado por el que se establece una Constitución Europea, y que a partir de su ratificación posterior se convertirá en la norma jurídica fundamental de prácticamente todo el viejo continente. La duda sería si esa decisión va a suponer una respuesta suficiente frente a los desafíos suscitados por un futuro cuajado de incertidumbres que surgen de la creciente conciencia colectiva de que el complejo proceso histórico que se puso en marcha desde las décadas finales de siglo (y en particular desde la caída del muro de Berlín), al que simplifícadamente identificamos bajo la noción de *globalización*, resultaría ser un camino lleno de riesgos que pueden llegar a suponer incluso eventuales procesos de regresión histórica para algunos países.

Partimos pues de la hipótesis o de la presunción general de que los modelos de organización de la convivencia y de la vida política que han venido operando en el mundo occidental bajo el paradigma estatal y a la sombra de una regulación fundamental establecida en unas Constituciones bien consolidadas, han supuesto hasta el presente una respuesta suficiente a las exigencias de un progreso general de la humanidad (o al menos, de la sociedad europea). El entramado de instituciones, valores, derechos y garantías que ha generado el constitucionalismo del siglo XX resultaría ser una respuesta de éxito a todo un esfuerzo civilizador de la cultura occidental; es decir, un desafío resuelto de forma satisfactoria que, incluso, ha permitido al continente europeo resistir razonablemente –hasta ahora– los embates del impacto desregulador que trae consigo la globalización económica y sus amenazas de un capitalismo salvaje y deslocalizado.

Esta noble visión de un progreso indefinido de la especie humana, que se gestó durante el apogeo del racionalismo y la modernidad, se enfrentaría ahora a la presencia de evidentes factores de riesgo que, por más que a veces se presenten bajo un tono apocalíptico, no dejan de manifestar síntomas preocupantes en términos mundiales. Frente a esos factores de riesgo

emergería en nuestro continente la conciencia colectiva de que los europeos vivimos bajo una especie de invernadero cuyo principal paraguas protector se suele identificar habitualmente con el concepto de *estado de bienestar*. Un estado que sería definible desde perfiles más o menos clásicos, es decir, asentado sobre el postulado de la soberanía popular, proyectado sobre un territorio definido, y amparado en unos textos constituciones preñados de esos “nuevos” valores sociales que trajo consigo el constitucionalismo “progresista” del siglo XX. Un estado, en definitiva, concebido no sólo como un logro histórico suficientemente bien consolidado sino como una garantía capaz de permitirnos resistir los embates de un futuro cargado de riesgos y de incertidumbres.

En este contexto, la duda sería si estamos ante el momento adecuado para cambiar de cabalgadura: es decir, para dar por superados los sistemas de organización de la convivencia que desde hace tiempo identificamos bajo la forma de estados democráticos constitucionales, y para adentrarnos en un sistema institucional nuevo y original, además territorialmente ampliado (el de la Unión europea), que en principio no parece ajustarse de forma rigurosa a los paradigmas clásicos que se formulan en los manuales de teoría del estado o en las monografías de derecho constitucional que estudian habitualmente nuestros universitarios. ¿Estamos entonces los europeos al borde de una especie de salto en el vacío que puede acabar generando consecuencias históricas negativas para nuestros sistemas de organización pública o para los niveles de desarrollo y bienestar (social, cultural, económico) conquistados colectivamente a lo largo de un difícil trayecto histórico?

El verdadero problema sería que este argumento de riesgo tiene igualmente su proyección alternativa en el sentido de que, ante la nueva realidad histórica en transformación, no es difícil intuir que la pretensión de hacer frente desde unas esferas estatales tradicionales y territorialmente delimitadas a los efectos expansivos de la globalización económica de los mercados con sus riesgos inherentes, puede suponer simultáneamente una resignada aceptación de la inevitable posición de debilidad que presentan nuestros actuales sistemas políticos estatales, territorialmente limitados y, por lo tanto, susceptibles de ser fácilmente influidos o “capturados” por poderosos intereses económicos organizados al nivel mundial.

Pero incluso yendo más allá de la pura opción dicotómica, en el sentido de avanzar o retroceder en términos de modelos históricos de organización política, de lo que se trataría adicionalmente es de decidir –ante la necesi-

dad de darle respuestas políticas adecuadas al desafío de la globalización económica embarcándonos en algún tipo de organización pública dotada de una dimensión territorial ampliada— acerca de cuál podría ser el modelo institucional adecuado para no acabar generando simultáneamente algún tipo de pérdidas, o de suma negativa, en este complejo proceso. Es decir, si de lo que se trata es de progresar desde una perspectiva “estatomórfica” siguiendo una línea de continuidad o de mera reproducción a escala ampliada de los mismos modelos estatales preexistentes —que suponemos ya suficientemente experimentados y acreditados históricamente—; o más bien si de lo que se trataría ahora es de avanzar hacia diseños institucionales nuevos y distintos, es decir, hacia unos modelos que, debido a su carácter innovador o emergente, no podemos todavía ponderar o valorar desde un bagaje de experiencias suficientemente acreditado por la historia, suscitando en consecuencia dosis adicionales de incertidumbre.

Advirtamos a este respecto que, ante este enfrentamiento entre modelos, se suscita con frecuencia una especie de uso interesado o a veces algo artificioso de los propios términos de la comparación: así sucede que, frente al riesgo difuso que parece suponer el hecho de avanzar hacia horizontes institucionales inciertos y preñados de un alto potencial de riesgo, se refuerza una posición conservadora alternativa consistente en contraponer unas visiones sorprendentemente idílicas de los modelos estatales preexistentes; como si las democracias constitucionales occidentales no estuvieran presentando ya, desde hace tiempo, numerosos síntomas de esclerosis y disfuncionamiento en torno a una compleja y difusa fenomenología de crisis.

Por lo tanto, el desafío resultaría así ser de doble escala: es decir, no se trataría solamente del problema de cómo ampliar la esfera territorial de proyección de unos poderes públicos democráticos, sino de cómo conseguir al mismo tiempo un resultado institucional generador de un mayor grado de eficiencia o de una mejor calidad democrática. Pero un horizonte tan ideal ¿es posible y alcanzable sin sortear el riesgo de pérdidas o de regresiones sustanciales e irreversibles por parte de unos sistemas institucionales estatales que ya han demostrado su validez a lo largo del tiempo?

Esta dualidad de posiciones tiene un campo epistemológico de desenvolvimiento que se proyecta curiosamente entre las ramas del derecho constitucional y el derecho internacional. Aunque se trate de fronteras que a veces pueden parecer algo academicistas, la pregunta de si la nueva Constitución europea es un “tratado” o una “constitución” se convierte paradójicamente

en una cuestión decisiva. Si estuviéramos ante un mero *Tratado*, se supone que los ciudadanos europeos no estamos aún renunciando a nuestra fundamental y originaria soberanía, que nos ha permitido hasta ahora constituirnos en estados democráticos dotados de amplios sistemas de seguridad y de garantías jurídicas; más bien estaríamos ante un nuevo desarrollo de la conocida dinámica autoreformadora de unos Tratados europeos que han ido avanzando a lo largo del tiempo tratando de incrementar su grado de eficiencia, especialmente ante el desafío de la propia ampliación de la Unión.

Pero si, por el contrario, resulta que estamos ya hacia una auténtica *Constitución*, entonces habría que suponer que los ciudadanos europeos, constituidos colectivamente a modo de pueblo o “*demos*” europeo y dotados de plena conciencia fundacional, nos estamos enfrentando nada menos que al ejercicio de un auténtico y originario “*pouvoir constituant*” del que deberá surgir una nueva entidad soberana que implicará, lógicamente, el apagamiento paralelo de los estados preexistentes; algo que por ahora no parece suficientemente confirmado por los hechos.

2. Un “derecho constitucional europeo” preexistente

Sin embargo, entre el discurso estrictamente internacional y el discurso constitucional, aparece como una especie de *tertium genus* el discurso “europeísta”, para el cual estos términos de comparación resultan ser algo exagerados y seguramente incorrectos en el fondo. En realidad, la existencia de un auténtico *derecho constitucional europeo* constituiría ya, desde esta perspectiva, un fenómeno anterior y preexistente, suficientemente desarrollado, aunque a veces escasamente percibido desde nuestra miope posición de ciudadanos de un concreto estado europeo. Por lo tanto, la nueva Constitución o Tratado que establece una Constitución para Europa, no vendría a suponer una solución de ruptura –a modo de acontecimiento histórico único y trascendental– sino un puro hito de continuidad dentro de una larga y consistente inercia transformadora en la cual se han desarrollado ya pautas y argumentos propios de un auténtico derecho constitucional.

Muchos autores suelen recordar aquí las peculiaridades del constitucionalismo anglosajón (tanto el británico como el norteamericano), entendido como un modelo histórico que se caracteriza por su pragmatismo transformador y su relativa informalidad a la hora de concebir y entender el sentido y la proyección los cambios constitucionales, confirmando toda una larga

experiencia histórica de carácter evolutivo desde la cual es posible abordar sin complejos y a través de una vía pragmática determinadas transformaciones sustanciales en el derecho fundamental³. Esta perspectiva abierta y pragmática se contrapondría al formalismo, a veces algo excesivo y dotado de ciertos toques fundamentalistas, propio de la tradición francoalemana, donde parece inspirarse predominantemente la doctrina constitucional europea–continental.

Pero incluso en la propia tradición continental hace ya tiempo que desde ciertos sectores doctrinales⁴ se vienen formulando abundantes críticas contra el inevitable reduccionismo endógeno y “estatista” de nuestro tradicional derecho constitucional (donde, por ejemplo, la noción del extranjero sigue revistiendo las connotaciones “schmittianas” de un potencial enemigo) y proponiendo nuevas nociones conceptuales para orientar las transformaciones del moderno constitucionalismo; entre otras áreas en su proyección hacia una dimensión transfronteriza, o avanzando, por ejemplo, en torno a lo que se ha dado en denominar como “derecho constitucional común europeo”⁵. Es decir, se trataría de progresar hacia pautas conceptuales innovadoras para intentar adecuar el moderno derecho constitucional a un contexto crecientemente globalizado y dotado en consecuencia de inevitables proyecciones extraterritoriales que se supone deben ser reguladas jurídicamente, o al menos adecuadas al sistema de valores y derechos propios de la humanidad occidental civilizada. Aunque, al mismo tiempo, debe aceptarse que tal evolución tenderá a incrementar una concepción algo más difusa o “dúctil” del propio derecho constitucional; a diferencia de los enfoques propios de las tradiciones jurídico–doctrinales de otras épocas pasadas, cuando predominaba un cierto “estatalismo” reforzado.

Ese derecho constitucional europeo, entendido pues como un constitucionalismo “de baja intensidad”, se habría traducido en la aparición de todo un conjunto de instrumentos jurídicos fundamentales, desde donde se conforma una nueva esfera definitoria del bien común y se establecen al mismo tiempo

³ Las principales referencias se suelen situar en general en torno a los dos volúmenes de la obra de B. ACKERMANN, *We the people (I, Foundations, II, Transformations)*, el primero de 1991, reed. 2000, Cambridge, Harvard UP.

⁴ J. HABERMAS, (2001), *The Postnational Constellation: Political Essays*, Cambridge, MIT Press. G. ZAGREBELSKY (1992), *Il Diritto mite*, Turín, Einaudi.

⁵ P. HABERLE, (1993), “Derecho constitucional común europeo”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 79.

límites y controles al poder. Siguiendo la conocida argumentación de Weiler⁶ se trataría de un modelo de tipo “bidimensional” que, por una parte, reposa en una esfera decisional que sigue contando con un notable predominio de lo intergubernamental; pero que, por otra, recibe su principal proyección jurídico–normativa de la esfera judicial europea, desde donde se han consolidado desde hace tiempo los postulados de la primacía y efecto directo del derecho europeo y se han ido decantando algunos de los postulados dogmáticos del nuevo orden constitucional, como la existencia de un sistema de derechos fundamentales o la presencia de ciertos principios clásicos, como el de división de poderes (entendido como “*institutional balance*”) o el imperio de la ley (entendido como “*community of law*”).⁷

Este derecho constitucional europeo, desarrollado a lo largo de las últimas décadas a través de una vía gradual o incremental (tanto judicial como política), pero en ausencia de cualquier tipo de acto fundacional único en un sentido formal, presentaría una base legitimadora suficientemente bien definida en clave de tipo procesual–decisional (*regime legitimation*), aunque, en cambio, sería hasta ahora relativamente insuficiente en clave de auto-definición colectiva dotada de una proyección institucional unitaria (*polity legitimation*). Es decir, no reflejaría aún la presencia de una especie de nuevo “contrato social” de dimensión fundacional entre los ciudadanos europeos, pero sí líneas sustanciales de avance en las formas de definir una noción ampliada y operativa del interés general o del bien común.

En todo caso, desde esta perspectiva europeísta se considera que los tratados de la Unión no serían ya en rigor tratados entre estados (es decir, puro derecho internacional) sino tratados entre los pueblos europeos, cuya dinámica efectiva ha venido generando a lo largo del tiempo un sustancial proceso de “europeización”, entendido en este caso no sólo como la emergencia y consolidación de un poder *normativo* supremo sino igualmente de una autoridad *política* legítima e independiente encargada de la tarea de definición de los fines y las formas de la acción política.

Que el principal impulso hacia la configuración de una dogmática jurídica europea más o menos adecuada a los paradigmas tradicionales del estado

⁶ J. WEILER, (1991), “The Transformation of Europe”, *Yale Law Journal*, Num. 2.

⁷ Para una reconstrucción sistemática cfr. I. VON BOGDANDY, (2003), “Doctrine of Principles”, en *European Integration: The New German Scholarship*, The Jean Monnet Program, Working Paper 9/03.

de derecho haya procedido de la propia esfera judicial europea, constituye en principio un argumento de garantía y de solvencia; por más que la percepción ciudadana (condicionada generalmente por unos sistemas de formación de la opinión pública que siguen operando predominantemente en la escala estatal) suele a veces tener una visión alternativa, más influida por la presencia de los intereses gubernamentales en el Consejo y ajustada a los cálculos coyunturales de pérdidas o ganancias que suscita normalmente cada una de sus decisiones para los respectivos intereses “nacionales” (es decir, su dimensión de *transnational governance*)⁸.

Pero hay incluso un conocido y reiterado fenómeno de desbordamiento –que contribuye a acentuar la centralidad de Bruselas– ante los supuestos de numerosas decisiones políticas estatales que con frecuencia suelen ser condicionadas, o incluso a veces bloqueadas, por intereses concentrados o conflictivos internos, pero que finalmente encuentran un marco posterior más eficiente de resolución en la escala europea. Ciertamente, el hecho de que tales procesos decisionales operen dentro de una lógica agregativa, entendida como negociación entre intereses parciales (estatales) en conflicto, parece alejar al sistema político–institucional de su más noble proyección constitucional, entendida en su dimensión “*polity*”, es decir, como una esfera deliberativa orientada a la determinación de reglas generales en torno a las cuales se determina el interés común. Pero se trata de una dualidad de proyecciones que frecuentemente opera del mismo modo en los sistemas estatales.

La pregunta sería pues si este original tipo de “*low constitutionalism*”, desarrollado a lo largo del tiempo y tutelado especialmente por la instancia judicial europea, debe finalmente intentar traspasar el umbral que conduce hacia un “auténtico” constitucionalismo; y en su caso cuáles deberían ser los circuitos formales o procedimentales que exigiría tal mutación.

⁸ Cfr. Ch. JOERGES, J. NEYER, (1997), “From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology”, *European Law Journal*, Num. 3. Y Ch. JOERGES, (2003) “Comitology and the European model? Toward a Recht–Fertigungs–Recht [“a justice–making law”] in the Europeanisation Process”, Workshop *CIDEL Project*, Florencia, febrero 2003.

3. Los condicionamientos de un proceso constituyente

Se entiende que fue en la cumbre de Laeken de diciembre de 2001 donde en principio se marcó la tarea de dar ese paso adelante, consistente en convocar una *Convención* constitucional encargada no ya de dar un nuevo avance en la continuada tarea de renovación de los tratados, sino de enfrentar esa especie de momento mágico que debería suponer la puesta en marcha de un “auténtico” proceso constituyente. La Convención se iba a integrar con representaciones parlamentarias, de los gobiernos y de la Comisión, así como representación de la sociedad civil; un *presidium* de 12 miembros se configuraba como su elemento motor con el objetivo de redactar un documento normativo que serviría de base a la discusión de la posterior Conferencia Intergubernamental.

Los diagnósticos en base a los cuales se enfrentaba esta nueva tarea se encuadraban en toda una larga serie de ámbitos problemáticos que han constituido elementos argumentativos del debate europeo durante las últimas décadas⁹. Por una parte, se trataba de dar respuesta al conocido discurso del *déficit democrático* de la Unión, al menos en el sentido de tratar de asegurar una mejor representatividad y una mayor calidad democrática, dándole un mejor desarrollo a los principios de transparencia así como a la presencia de los parlamentarios nacionales en las decisiones de Bruselas. Por otra parte, desde la década de los 90 se había venido suscitando una cierta amenaza de veto al proceso europeo por parte de los Tribunales Constitucionales de los distintos estados miembros, en distintos tipos de pronunciamientos y sentencias que de un modo u otro trataban de salvaguardar la primacía del derecho constitucional estatal y su propio sistema de garantías, frente a un derecho constitucional europeo considerado como insuficiente, desarrollado por los tratados de la Unión. Estaba también el conocido argumento crítico sobre los riesgos que afectan al propio desarrollo del *welfare state* en el ámbito europeo¹⁰ como consecuencia de los desajustes entre las políticas

⁹ Cfr. M. POIARES, (2004), “How Constitutional Can the European Union Be? The Tension Between Intergovernmentalism and Constitutionalism in the European Union”, en WEILER AND EIRBRUGER, eds., *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04.

¹⁰ Reiteradamente desarrollado sobre todo por F. SCHARPF, (1997), cfr. su “Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe”, Policy Paper 97/4, Florencia, Centro Robert Schumann, Instituto Universitario Europeo. F. SCHARPF, (1996), “Unione europea e *welfare state* nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n° 1.

regulativas de la Unión y el impacto desregulador que preside los procesos de globalización de los mercados, unido a las complejas proyecciones del recurrente eje norte-sur y su aún más compleja proyección en la escala regional.

Una problemática distinta suscitaba en cambio el propio impacto generado por el incremento del número de miembros de la Unión¹¹: si hasta ahora la dinámica intergubernamental que viene presidiendo los principales procesos de toma de decisión en el Consejo se ajustaba a cálculos más o menos predecibles de pérdidas y ganancias por parte de los estados miembros (con la interposición en su caso de estrategias compensatorias), la nueva oleada de admisión hacia nuevos miembros del centro y este de Europa preludiaba un nuevo proceso de *decision-making* dotado de tan elevado grado de complejidad que colocaba todas las estrategias anteriores ante una creciente perspectiva de incertidumbre, imponiendo en consecuencia una nueva noción de “autoridad” decisional autónoma que vendría a desbordar la tradicional lógica intergubernamental preexistente, y donde en consecuencia la noción de interés general se despegaría de la mera lógica agregativa. En definitiva, se trataba de avanzar hacia un ámbito problemático que rozaba ya la frontera de una auténtica decisión constituyente, dotada de capacidad suficiente para aportar ese suplemento de “*polity legitimation*” del que hasta ahora habría carecido el derecho constitucional europeo.

Sin embargo, la determinación de lo que deba constituir un auténtico *proceso constituyente* es algo que desgraciadamente no tiene respuestas suficientemente definidas en la teoría constitucional contemporánea¹². Tengamos en cuenta que, en general, las teorías sobre el poder constituyente se configuran, desde el mismo preludio de la Revolución Francesa en la fundamental obra del abad Siéyès¹³, como una especie de arena fronteriza, en parte debido a que, desde un punto de vista lógico, todo momento constituyente se sitúa en una especie de ámbito prepolítico (y por lo tanto prejurídico) donde no existen parámetros formalizados susceptibles de asegurar con antelación un grado suficiente de legitimación originaria para una esfera constitucional

¹¹ Desde una perspectiva socioeconómica cfr. J. L. MARTÍN, (2004), “Efectos de la quinta ampliación de la Unión Europea”, *Revista de Fomento Social*, nº 235, Vol. 59.

¹² Cfr. sobre el tema J. RUIPÉREZ, (2000), *La Constitución europea y la teoría del poder constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva.

¹³ E. SIEYES, (1788), *¿Qué es el tercer estado?*, en castellano 1973, Aguilar.

que, se supone, va a ser creada *ex novo* a partir de una especie de “nada” o de vacío jurídico previo. Por más que en la literatura popular se haya hecho famosa la conocida lógica del “*we the people*” que encabeza la Constitución americana, implicando una suerte de autodecisión colectiva de carácter fundacional y especialmente solemne, el verdadero problema es que, en pura teoría, un proceso constituyente originario debe actuar siempre desde la lógica de la eliminación previa del sistema anteriormente existente, siguiendo la dialéctica de “*destruam ut aedificabo*”.

Frente a las dificultades de tipo teórico–jurídico que suscita la problemática del poder constituyente desde una perspectiva formalista, en la práctica las elaboraciones doctrinales acerca de lo que debe constituir un “auténtico” proceso constituyente tienen que desarrollarse más bien desde un marco inductivo: es decir, teniendo en cuenta las experiencias concretas de aquellos países que en determinadas circunstancias históricas han elaborado una Constitución que posteriormente ha resultado plenamente aceptable y, por lo tanto, dotada de un grado suficiente de legitimidad. De ahí la importancia que en la doctrina constitucional comparada europea ha revestido la interesante experiencia del periodo de entreguerras, cuando, tras el hundimiento de los imperios centrales, emergieron todo un conjunto de nuevos estados constituidos como repúblicas, cuyos procesos constituyentes se desarrollaron efectivamente a partir de una especie de una tabla rasa con el pasado. En cambio, otras experiencias históricas han surgido de procesos algo más ambiguos y procelosos, aunque generando también un grado suficiente de legitimación y de vigencia en el tiempo¹⁴. Baste recordar, por ejemplo, los condicionamientos que presidieron la elaboración en Alemania de la Ley Fundamental de Bonn tras la II Guerra Mundial. Incluso en otras ocasiones los procesos constituyentes podrían llegar a entenderse como una pura acumulación de reformas que, de forma más o menos explícita, se van sucediendo a lo largo del tiempo, imponiendo un sustancial efecto transformador en las reglas básicas de ordenación de la convivencia y del poder político.

En resumen, la tarea de tratar de definir desde una pureza dogmática inapelable las características de lo que debe entenderse como un “auténtico” proceso constituyente se convierte así en una pretensión inalcanzable, pues siempre existirán casos históricos que no se ajusten exactamente a los teóricos modelos que puedan formularse por vía inductiva.

¹⁴ Sobre el caso español cfr. A. PORRAS, (1981) “Notas sobre la teoría del poder constituyente y la experiencia española”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 24.

Pero en el caso europeo, el principal inconveniente resultaría ser que precisamente la aspiración hacia una Constitución europea no presupone en absoluto la desaparición del entramado institucional preexistente sino que, antes al contrario, se considera como una característica esencial e inherente de la misma esa condición de lo que Walker ha llamado como “pluralismo constitucional”¹⁵. Es decir, el sistema constitucional europeo se edificaría sobre los propios sistemas constitucionales de los distintos estados miembros. Por ello en el funcionamiento efectivo del sistema institucional de Bruselas se presupone que, en la práctica, la tarea de implementación del derecho europeo y de sus principales programas corresponde a los estados (y en última instancia, en algunos países, a las regiones, *länder*, o Comunidades autónomas) en una división de tareas o funciones que opera sobre una proyección multinivel.

Seguramente no debe suscitar extrañeza, desde esta perspectiva, que en el proceso de debate de la Convención y la posterior Conferencia Intergubernamental, la dimensión transnacional que es inherente a la propia naturaleza de la Unión haya tenido un especial protagonismo. En este sentido se ha destacado especialmente la inicial posición de resistencia de España y Polonia ante la pretensión de reformar el sistema de reparto de votos del Consejo establecido en Niza el año 2000, donde cada uno de estos estados mantenía 27 votos, sólo dos menos que los grandes, y con facilidad de formar minorías de bloqueo de 90 votos con algunos aliados. Sin embargo, en la primavera de 2003 el Presidente de la Convención Giscard d’Estaing propuso sin discusión previa un nuevo sistema de votación en el Consejo mediante el procedimiento de doble mayoría (más de la mitad de los estados, más de un 60% de la población), donde Alemania prácticamente duplicaba su poder en número de votos respecto de Niza. Este punto focal, junto a la discrepancia sobre el número de comisarios y el reparto de escaños en la eurocámara, provocó el fracaso de la cumbre de Bruselas en diciembre de ese mismo año.

Tras la ampliación de la Unión hasta diez nuevos estados miembros a comienzos de mayo de 2004 y las posteriores elecciones europeas el 13 de junio, finalmente bajo la presidencia irlandesa se alcanzó un desbloqueo de las negociaciones, obteniéndose un consenso en junio de 2004 conforme

¹⁵ N. WALKER, (2002), “The Idea of Constitutional Pluralism”, *Modern Law Review*, 65, 3, ppas. 317-359 (y en EUI Working Paper Law 2002/1). Cfr. también F. SCHARPF, (1994), “Community and Autonomy. Multilevel Policy Making in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, nº 1, pp. 219-242.

a una fórmula 55% de estados 65% de población para las decisiones del Consejo. Los términos centrales del debate podrían dar pues la impresión de que la convención no tendría un auténtico sentido constituyente, siendo realmente su objetivo la mera reforma del Tratado de Niza, conforme a lo previsto en el artículo 48 del mismo: un conjunto de modificaciones hechas de común acuerdo, aprobadas por unanimidad y ratificadas por todos los estados miembros; sin ningún asomo perceptible de la vieja y consagrada retórica del “*we the people*” que teóricamente consagraría una decisión colectiva constituyente del pueblo europeo.

La verdadera duda sería entonces si ese paso adelante en la dinámica autotransformadora que implica el nuevo texto no haya supuesto, acaso de una forma imperceptible, que definitivamente los europeos hemos cruzado el Rubicón y entrado ya en un territorio plenamente constitucional, donde la noción de Constitución Europea, más allá del puro nominalismo, implicará la atribución a la normativa fundamental europea de ese valor simbólico-colectivo que hasta ahora hemos venido asignando a las tradicionales constituciones estatales. Y en consecuencia, ante esta nueva realidad sería urgente la tarea de desempolvar y actualizar algunas de las categorías básicas sobre las que opera el tradicional derecho constitucional: es decir, estaríamos ante una Constitución que se proyecta en una esfera de mediación entre lo estatal y lo interestatal, donde la tradicional y opaca noción de soberanía debería ser ahora sustituida por nociones más flexibles como las de soberanía dividida o compartida, soberanía mixta, post-soberanía, soberanía tardía, etc. Y finalmente, en este contexto, algunos elementos formales que aparentemente alejan a la Constitución Europea de las tradiciones estatales anteriores resultarían ser puramente secundarios, como el carácter más o menos extenso de su articulado, la forma de su aprobación a través de un tratado, o la reiterada retórica de la ausencia de invocación a un “*demos*” europeo.

Sin embargo, más allá de la pura tarea académica de recomponer categorías conceptuales preestablecidas, o de ajustar y actualizar tradiciones académicas algo anquilosadas, interesa destacar al menos dos tipos de impactos transformadores que trae consigo la aprobación de la nueva Constitución europea. El primero de ellos se referiría al impacto sobre el derecho constitucional interno, que ha requerido incluso un nuevo dictamen del Tribunal Constitucional español sobre su compatibilidad con la Constitución de 1978. El segundo se referiría a la constatación de si el nuevo texto implica efectivamente un incremento en la eficiencia del sistema institucional preexistente.

4. El desplazamiento de la Constitución española

Que el derecho europeo implica una transformación del *derecho interno* de los estados es un fenómeno suficientemente conocido¹⁶ y en principio la Constitución española dispone en su artículo 93 de un mecanismo que asegura la adecuada integración entre ambas esferas permitiendo mediante ley orgánica la autorización para celebrar tratados por los que se atribuye a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. El problema sin embargo se agudiza ante la hipótesis prevista por el artículo 95 de la Constitución, o sea, el supuesto de un posible tratado internacional que contuviera disposiciones contrarias a la propia Constitución, exigiendo en consecuencia la previa reforma constitucional de nuestra norma suprema. Una hipótesis extrema para la que la Constitución prevé (art. 95.2) la posibilidad de requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

Ya en el año 1992 se utilizó este mecanismo a propósito del Tratado de Maastricht dando lugar a la declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992 donde en principio se manejaba el criterio general de que la integración española no suponía modificación de la Constitución, entre otras cosas porque no cabía otorgar el rango de “derecho constitucional” al derecho comunitario. Así se afirmaba en el Fundamento Jurídico 4 que “*los poderes públicos españoles no están menos sujetos a la Constitución cuando actúan en las relaciones internacionales o supranacionales que al ejercer ad intra sus atribuciones, y no otra cosa ha pretendido el artículo 95, precepto cuya función de garantía no debe resultar contrariada o disminuida por lo previsto en el artículo 93 de la misma norma fundamental*”. Lo que implicaba pues que la atribución de competencias derivadas de la Constitución no equivale a “*disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar sus determinaciones, pues ni el poder de revisión constitucional es una ‘competencia’ cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión, ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su Título X*”. Para ciertos sectores de la doctrina española se trataba de una posición bastante estricta y acaso excesivamente formalista. No obstante, el propio Tribunal era consciente de las perspectivas de riesgo de su decisión cuando recordaba

¹⁶ Cfr. L. M. DIEZ-PICAZO, (1998), “El Derecho comunitario en la jurisprudencia constitucional española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 54.

“la perturbación que, para la política exterior y las relaciones internacionales del Estado, implicaría la eventual declaración de inconstitucionalidad de una norma pactada”.

En cualquier caso, y pese a una decisión claramente defensiva de la supremacía de la Constitución española, se entiende que en la práctica la Constitución española ha estado de hecho conviviendo con una constitución europea en sentido material, que realmente reinterpreta el sentido de nuestro propio texto constitucional, en lo que podemos denominar como una especie de “mutación” constitucional¹⁷. Pero ante la aprobación del nuevo texto europeo, el 13 de diciembre de 2004 el Tribunal Constitucional se enfrentaba a una nueva declaración que iba a suponer un claro cambio de orientación.

Por parte del gobierno español se le planteaban al supremo órgano de garantía constitucional las siguientes cuestiones:

- 1) La existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución Española y el artículo I-6 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹⁸.
- 2) A la vista de lo establecido en el artículo 10.2 de la Constitución Española, la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución Española y los artículos II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que forman parte de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea.
- 3) La suficiencia o no del artículo 93 de la Constitución Española a los efectos de la prestación del consentimiento del Estado al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.
- 4) En su caso, el cauce de reforma constitucional que hubiera de seguirse para adecuar el texto de la Constitución Española al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¹⁷ P. CRUZ, (2004), “El Tratado según la Constitución: tres planteamientos”, Ponencia presentada al III Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España, Barcelona, diciembre 2004.

¹⁸ Artículo I-6, “La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”.

El problema central podría situarse en torno a la posible contradicción entre el principio de *primacía* de la Constitución europea y del resto del ordenamiento de la Unión (recogida en I-6) y el principio de *supremacía* de la Constitución española especialmente establecido en su artículo 9.1, con la duda subsiguiente de si habría que proceder a una reforma previa de la Constitución española. En realidad, debería recordarse que el principio de primacía y el de efecto directo del derecho comunitario, al que el estado no puede oponer ningún obstáculo, tiene vigencia ya desde el año 1970 y en consecuencia se supone que fue asumido por España desde la ratificación del Acta Única Europea en 1986.

La solución al problema consistirá para el Tribunal Constitucional en entender que la noción de *primacía* que implica la Constitución europea y el resto del derecho de la Unión no es igual que la noción de *supremacía* que afecta a la Constitución española, en el sentido de que la supremacía no conlleva una garantía incondicionada de primacía. Por lo tanto, la supremacía de la Constitución española sería compatible en la medida en que así lo ha dispuesto la vía de su artículo 93: por lo tanto “*la Constitución ha aceptado, ella misma, en virtud de su art. 93, la primacía del Derecho de la Unión en el ámbito que a ese Derecho le es propio, según se reconoce ahora expresamente en el art. I-6 del Tratado*”. En otras palabras, lo que debe entenderse es que la Constitución nacional cede ante la europea desde el momento en que ésta entre en vigor, sin que quepa plantearse la posible inconstitucionalidad del tratado, en la medida en que el tratado no procede a derogar la Constitución española sino tan sólo a desplazar su aplicación. Pese a que pueda interpretarse aparentemente como un sutil juego de nominalismos, se trataría de un tipo de colisión entre normas de tipo horizontal y no vertical; y en consecuencia la justificación final de esta línea argumentativa se sitúa en la garantía de la estatalidad, es decir, en el derecho del estado español a denunciar al tratado (Artículo I-60, 1. *Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión*).

Otra cosa sería que, por razones de congruencia, se pensara en la conveniencia de incluir en la Constitución española una especie de “cláusula europea” que, al menos formalmente, aseguraría una mejor adecuación entre ambas, al definir al estado español como un estado miembro de la Unión Europea: las perspectivas actualmente abiertas de una reforma constitucional se podrían encargar en su caso de esa cuestión. Sería, en definitiva, como una forma de apoyo explícito de la Constitución española a la propia Unión, en el sentido de que permitiría a la constitución española “asumir la doble

tarea de co-fundamento constitucional de la unión y garantía autónoma de la constitución nacional”¹⁹.

5. El desarrollo del parlamentarismo europeo

El segundo impacto transformador que se supone cabe esperar del nuevo impulso constitucional que culmina en el texto de 2004 sería el de asegurar una mayor *eficiencia institucional* del sistema de Bruselas. Es decir, avanzar en el diseño de un sistema de gobierno capaz no solamente de operar dentro de unas pautas generales adecuadas a la lógica del imperio del derecho y la garantía de un sistema de derechos fundamentales, sino de asegurar que, a partir de la dinámica trasnacional en que se desenvuelve su sistema de *decision-making*, se puedan generar sinergias finales de suma positiva para el conjunto.

De entrada cabe recordar que, hasta ahora, las esferas centrales de la Unión han aportado al sistema general de gobierno de Europa todo un paquete de innovaciones para la gestión de los asuntos públicos: desde la subsidiariedad hasta la transparencia, pasando por el principio de proporcionalidad, la participación o el paradigma de la *gobernanza*, habría que reconocer que, en general, Bruselas se ha convertido desde hace más de una década en el principal impulso motor para la innovación de la acción pública y de sus principales instrumentos jurídicos en todo el territorio europeo. Algo que, paradójicamente, choca de forma injustificada con la frecuente y reiterada retórica de acusaciones contra la “burocracia de Bruselas” que se viene manteniendo sin fundamento suficiente en la opinión pública.

Sin embargo, más allá de las pautas de innovación que operan de forma ordinaria en el derecho europeo y en sus principales programaciones, imponiendo nuevos horizontes en el diseño general del intervencionismo público, se trataría de comprobar si el paso adelante hacia una Constitución europea supone igualmente la constitucionalización de alguna de esas innovaciones en términos de nuevo diseño institucional. Ya hemos señalado en otro lugar

¹⁹ P. CRUZ, *cit.* quien llega incluso a proponer una redacción provisional de esa posible cláusula europea: “España, como ejercicio de su voluntad de cooperar a una Europa unida y en el ejercicio de su soberanía, se adhiere libremente a la Unión Europea, la cual se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”

la innegable novedad que para el constitucionalismo del siglo XXI parece suponer el hecho de que, fundamentalmente en su tercera parte, la Constitución Europea se dedique no exactamente a definir competencias sino a formular *políticas públicas*²⁰. Ciertamente las dudas pendientes respecto a la inexistencia de una tipificación del “sistema” de competencias han quedado en todo caso resueltas a partir de la determinación de los respectivos ámbitos de competencia exclusiva, compartida, así como ámbitos de acciones de apoyo, coordinación o complemento (I–Título III, en especial I–13, I–14 y I–17)

La cuestión central se podría situar en torno al debate general sobre la configuración de los modelos de sistema de gobierno que desde hacer varias décadas se desenvuelve en la escala mundial a partir de una dualidad de posibilidades: la del sistema de separación de poderes de estilo americano, o la del sistema de coordinación característico de la tradición parlamentaria europea. Ambas serían perspectivas de avance histórico a partir del ambiguo modelo de “gobierno mixto” preexistente²¹. Aunque en la nueva Constitución no existe en rigor una definición de poder ejecutivo²², en cambio la apuesta por la conformación parlamentaria de su sistema de gobierno no parece admitir ningún género de dudas. Conforme al texto de la Constitución, será el Parlamento el que deba elegir al Presidente de la Comisión; aunque su propuesta corresponde al Consejo, éste debe formularla, previas las consultas apropiadas, “*teniendo en cuenta el resultado de las elecciones*” (I–27), lo que significa que tal propuesta se formulará siempre en términos de congruencia política. Existe a continuación una clara investidura conjunta del Presidente y de la Comisión, que según el apartado segundo del mismo artículo “*se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo*”. Según el artículo 32 del vigente Reglamento del Parlamento europeo, el candidato propuesto para presidir la Comisión será invitado a realizar “*una*

²⁰ A. PORRAS, (2004), “La configuración parlamentaria de las instituciones centrales de la Unión europea en el Proyecto de Constitución de la Convención”, en E. Gómez Corona, et alt. *Una Constitución para la Ciudadanía Europea*, Navarra, Aranzadi, pp. 217–229.

²¹ Cfr. G. MAJONE, (2001), “Non–majoritarian Institutions and the limits of democratic governance: a political transaction–cost approach”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 157, nº 1; Id. (2002) “The European Commission: the limits of Centralization and the perils of Parliamentarization”, *Governance*, Julio.

²² P. CRAIG, “European Governance: Executive and Administrative Powers Under the New Constitutional Settlement”, en *Alneuland* cit. The Jean Monnet Program.

declaración y exponer su orientación política” ante el Parlamento, lo que debe interpretarse como una exigencia de formalización de un programa de acción o agenda de prioridades y contenidos. Dicha declaración irá seguida de debate. Igualmente los candidatos al puesto de Comisario deben pasar por un escrutinio parlamentario previo.

El voto de aprobación a la Comisión tiene procesualmente un sentido constitutivo y su regulación específica corresponde al Reglamento del Parlamento Europeo, lo que significa que se trata materialmente de una auténtica investidura. Conforme al artículo I-26.2, los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto en los casos en que la Constitución dispone otra cosa, lo que implica una adecuación de la iniciativa legislativa a la lógica del modelo parlamentario, en paralelo al considerable avance en la formalización de un auténtico sistema de fuentes europeo. Por otra parte, la Comisión es responsable ante el Parlamento, como establece paradigmáticamente el artículo I-26.8 *“La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo”*. Aunque sus miembros no son diputados, la Comisión asiste y es oída en el Parlamento (III-337).

El diseño parlamentario integra también, lógicamente, una moción de censura regulada en III-340 *“aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen, a su vez, la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo”*, junto a un sistema de preguntas parlamentarias, orales y escritas (III-337). Instrumentos de control que se complementan con la rotunda incorporación de unas Comisiones de investigación creadas a instancias de una cuarta parte del Parlamento (III-333). Adicionalmente, el sistema incorpora también un debate anual sobre el estado de la Unión (III-337, que prevé una discusión, en sesión pública del Parlamento Europeo, del informe general anual que le presentará la Comisión).

Resulta pues evidente que el proyecto de Constitución supone un claro avance hacia la consolidación histórica del modelo parlamentario europeo, y que estos avances toman en cuenta tanto los Tratados anteriores como la propia experiencia desarrollada hasta ahora. Puede recordarse, por ejemplo, desde las exigencias de responsabilidades a la Comisión del periodo Samper, hasta la reciente experiencia del presidente Durão Barroso a la hora de formar la Comisión, ante la necesidad de contar con un grado suficiente de apoyo parlamentario.

La opción decidida por el diseño parlamentario propio de la tradición europea implica en consecuencia reforzar la centralidad del eje Comisión-Par-

lamento como auténtico núcleo motor del proceso europeo, constituyendo así una clara alternativa a la habitual dimensión transnacional en que opera el Consejo.

6. De la gobernabilidad a la gobernanza

Pero más allá del diseño de las relaciones entre poderes, conviene destacar la innovación que se viene produciendo en la configuración de la *función de gobierno* siguiendo una pauta de transformación que tras el Libro Blanco de la gobernanza de 2001 finalmente alcanza su plasmación y desarrollo en el texto de la Constitución. En primer lugar, debe recordarse que, conforme al artículo I-21, es el Consejo el que asume las funciones de definir las orientaciones y prioridades políticas generales de la Unión, lo que significa que el papel de la Comisión no pretende situarse en el primer nivel de “la política” europea, especialmente en términos geoestratégicos (política exterior y seguridad). Sin embargo, alternativamente, su proyección en la escala de la política interior queda particularmente consolidada en el artículo I-26, donde en primer lugar se asigna a la Comisión la trascendental función de promover el “interés general” europeo, tomando las iniciativas adecuadas para ello. Se trata pues de una ubicación funcional claramente superadora del marco deliberativo transnacional de la tradicional *governance* europea preexistente (por utilizar la expresión de Joerges)²³, que deberá plasmarse en una agenda de acción cuyas orientaciones y prioridades marcarán la estrategia global de las distintas organizaciones burocráticas.

A continuación, el mismo artículo asigna a la Comisión una tradicional función “ejecutiva”: en este caso para la aplicación tanto de la propia Constitución como de su normativa de desarrollo, implicando pues una adecuación consistente a un modelo consolidado de estado de derecho. Téngase en cuenta que se trata ahora de la aplicación del derecho regulativo europeo, donde se contienen y formalizan sus principales políticas, siendo supervisada tal aplicación por el control del Tribunal de Justicia. Una tarea que tiene su principal marco de apoyo instrumental en la competencia de ejecución del presupuesto y gestión de sus programas, con una proyección en su caso plurianual, aunque contando con la reforzada tendencia a transmitir compe-

²³ CH. JOERGES, (2001) “‘Economic order’-‘technical realization’-‘the hour of the executive’: some legal historical observation on the Commission White Paper on European Governance”, en Symposium *Mountain or Molehill?* cit.

tencias ejecutivas a agencias independientes. Si añadimos a este ámbito de atribuciones el monopolio de la iniciativa legislativa que asume la Comisión (implicando al mismo tiempo la esperada formalización de un sistema de fuentes) y ubicamos el panorama funcional resultante en el marco de una dinámica parlamentaria bien consolidada, cabría pues afirmar que la Comisión se convierte en el eje de programación de la acción pública europea, encargándose igualmente de las tareas de su desarrollo efectivo en términos políticos, y enfrentando al mismo tiempo su plena responsabilidad ante el Parlamento a la hora de las exigencias de control.

En principio, se trata pues de un ámbito funcional suficientemente bien fundamentado en el marco de la tradicional configuración parlamentaria de los estados de derecho en Europa. Pero, al mismo tiempo, se trataría de un desarrollo adicional de la noción de función de gobierno que implica su original proyección en términos de gobernanza.

La interrogante de si este diseño supone efectivamente un incremento de la eficiencia institucional no dependerá lógicamente de su mera redacción formal, sino de la innovación que supone en el contexto del resto de los elementos del sistema, teniendo en cuenta especialmente toda una amplia inercia de desarrollo y aprendizaje institucional desarrollada a lo largo de décadas²⁴; donde debe destacarse en particular el dato complementario de que el grado de dependencia partidista de las instituciones centrales de la Unión resulta ser, lógicamente, muy atenuado en comparación con los sistemas estatales. Por lo tanto, cabría afirmar que nos enfrentamos a un sistema institucional de impulso y de dirección política cuya dimensión trasnacional va a resultar inexorablemente atenuada tras la ampliación, cuya dependencia partidista seguirá siendo notablemente tenue (alejando así la determinación del interés general europeo de posibles servidumbres electoralistas), y cuyo eje de impulso se unifica en la Comisión, al mismo tiempo que se sigue ajustando (cada vez de forma más precisa) a los controles característicos del modelo parlamentario. Todo ello envuelto en unos objetivos finalistas donde en rigor no se definen “*competencias*” sino “*políticas*” (Parte III de la Constitución). La conclusión, en términos conceptuales, no puede ser más clara: la lógica de la acción de gobierno que procederá del eje de impulso

²⁴ Cfr. una brillante reflexión sobre tal proceso de aprendizaje en: X. YATANAGAS, (2002), “La gouvernance européenne: entre réformes administrative et institutionnelle. Articulation cohérente ou bricolage fortuit?” en CH. JOERGES, K-H. LADEUR, J. ZILLER, eds. *Governance in the European Union and the Comission White Paper*, EUI Working Paper Law 2002/8.

de la Comisión se aproxima más a la estrategia de la *gobernanza*²⁵ que al arcaico principio de la *governabilidad* que ha presidido la configuración de las formas de gobierno a lo largo del siglo XX. Los nuevos paradigmas de la participación de la sociedad civil, la transparencia, la proporcionalidad o la subsidiariedad tendrán un cauce óptimo para su desarrollo, al mismo tiempo que, finalmente, la instancia de las *policies* o políticas públicas recibe su principal consagración jurídica al incorporarse directamente al propio núcleo de la Constitución europea, es decir, a la esfera de la misma “*polity*” del nuevo orden constitucional.

La perspectiva final que podemos obtener, en términos de eficiencia institucional, es que la Constitución europea supone un avance sustancial en el diseño de la acción de gobierno, aproximándose a una especie de *procesualismo institucional* que, al mismo tiempo que permite superar algunas de las deficiencias de los modelos estatales (excesivamente influidos por la lógica partidocrática y sus condicionantes electoralistas), mantiene la dinámica de una nueva gobernanza transnacional susceptible de operar en la escala multinivel, pero unificando al mismo tiempo sus circuitos centrales de dirección e impulso; lo que permite preludear un despliegue de sus postulados más innovadores, como los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, coordinación, transparencia o participación, que nos sitúan ante un horizonte histórico más ajustado a las exigencias de la gobernanza y a la emergencia de sistemas en red²⁶.

²⁵ Pese a que el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* de 2001 ha recibido al veces algunas críticas (cfr. en particular el Symposium *Mountain or Molehill?* cit., en The Jean Monnet Program; también sobre el tema JOERGES, LADEUR, ZILLER, eds. “Governance in the European Union and the Commission White Paper” cit.; y PH. SYRPIIS, “Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination”, EUI Working Paper Law 2002/10), en realidad su importancia no radicaría tanto en sus contenidos sustantivos concretos sino en el elemento innovador que, sobre todo en una dimensión metodológica, introduce en relación con la lógica de la acción pública, implicando no solamente la generalización de los mecanismos de cooperación y de coordinación en la escala multinivel, sino sobre todo la superación del viejo paradigma maxweberiano y la aproximación a la lógica de las políticas públicas.

²⁶ Sobre el tema cfr. A. PORRAS, (2003) “Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XIX)”, en esta misma *Revista de Fomento Social*, nº 229.