



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 5.6.2002
COM(2002) 275 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

La gobernanza europea: legislar mejor

Responsabilidad, eficacia y proporcionalidad

En julio de 2001, la Comisión presentó un Libro Blanco sobre la *gobernanza europea*. Su idea maestra era muy sencilla y sigue estando plenamente de actualidad: debemos *gobernar mejor juntos*, las instituciones europeas y los Estados miembros. Se puede conseguir, «*manteniendo el Tratado*», sin esperar necesariamente a que concluya una nueva conferencia intergubernamental. Gobernar mejor juntos, esto es, cooperar activamente entre el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y los gobiernos nacionales, para que los ciudadanos se sientan más representados tanto en los grandes proyectos como en los actos cotidianos de la Unión.

Hay que reconocer *la riqueza del método comunitario*. En contraste con otros sistemas de relaciones internacionales, genera normas aplicables en cada contexto nacional y con *seguridad jurídica*. Ahora, este logro suscita nuevas preguntas.

Lograr una buena legislación europea, respetuosa de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, se ha convertido en un reto complejo. Los ciudadanos de hoy se interesan tanto por *la eficacia* de las normas de «Bruselas» como por las condiciones de su elaboración. El nacimiento de una conciencia democrática refuerza la necesidad de *responsabilidad y proporcionalidad* en el ejercicio de los poderes asignados a las instituciones europeas. Esta necesidad se satisface, en particular, con transparencia, claridad y aceptación de la crítica. Se puede hablar de una verdadera *exigencia ética*.

La Resolución adoptada por el Parlamento Europeo en noviembre de 2001, a raíz del informe Kaufmann, refuerza aún más esta exigencia. Al destacar con nitidez la primacía de la *responsabilidad política* en el acto legislativo, esta Resolución resalta con claridad el interés de una consulta más transparente, justa, o incluso contradictoria: lo que se cuestiona es la calidad misma de la legislación.

Tres comunicaciones para legislar mejor

La Comisión, teniendo en cuenta esta Resolución y las primeras respuestas recibidas a la consulta sobre el Libro Blanco en torno al tema «legislar mejor», así como las recomendaciones del grupo de trabajo de alto nivel presidido por el Sr. Mandelkern, considera que ha llegado el momento de actuar y responder a la estrategia del Consejo Europeo de Lisboa. Es el tema de las *tres Comunicaciones* presentadas a continuación.

Estas tres comunicaciones forman un conjunto centrado en *el marco legislativo básico de la Unión Europea*, que incluye su transposición al Derecho nacional. Buscan abarcar el conjunto de los ámbitos de reglamentación de la Unión Europea, no sólo el «pilar» comunitario sino también el tercer «pilar», relativo a la justicia y los asuntos de interior, teniendo en cuenta el marco institucional y las modalidades de decisión propias de cada «pilar». La Comisión piensa que estas comunicaciones podrían ponerse en práctica a partir de principios de 2003, teniendo en cuenta que parte de las disposiciones propuestas dependerán de un *acuerdo interinstitucional*.

«Simplificar y mejorar el marco regulador», plan de acción

¿Cómo pueden legislar mejor las diferentes instituciones y los Estados miembros? Ésta es la pregunta que aborda la primera comunicación, en forma de *plan de acción*. Siguiendo un planteamiento cronológico, aborda las diferentes etapas del ciclo legislativo. Ello permite

analizar las responsabilidades de cada institución europea y destacar aquello que debería realizarse en el marco de un *acuerdo interinstitucional*.

Primero, la *Comisión* realiza un ejercicio más legible de su derecho de iniciativa, más respetuoso, a priori, de las diversidades. En particular, muestra claramente cómo establece la motivación de sus iniciativas. Procura limitar el enunciado de sus propuestas legislativas a las exigencias esenciales. Se insta al *Parlamento* y al *Consejo*, responsables en última instancia de la proporcionalidad de los instrumentos y de la sencillez de la legislación, a que se comprometan resueltamente al respecto: vuelta al concepto de directiva tal como lo prevé el Tratado, definición de criterios comunes y participación del legislador para la corregulación, voto por mayoría cualificada, tramitación de la codecisión y uso de la evaluación de impacto. Por último, el plan de acción sugiere medidas que serían responsabilidad directa de los Estados miembros y podrían mejorar sensiblemente la calidad del marco regulador.

Promover una cultura de diálogo y participación

¿A quién se consulta de verdad en el proceso legislativo comunitario? ¿Se escuchan siempre y de verdad las voces más débiles? ¿De qué trata esa consulta? ¿En qué medida se tienen en cuenta las opiniones recibidas? Éste es el tema de la segunda Comunicación, en la que se da un enfoque práctico a la aparición de una *cultura de diálogo y de participación*.

Sobre la base de una amplia experiencia de consulta obligatoria o informal, se enuncian *cinco normas mínimas de consulta* que deben respetar los servicios de la Comisión. Su aplicación permitirá al legislador asegurarse de la calidad y, en particular, de la equidad de las consultas sobre importantes propuestas políticas. Tres objetivos justifican su aplicación: *sistematizar y racionalizar* las múltiples prácticas y modalidades de consulta y garantizar su viabilidad y eficacia; garantizar la *transparencia* de la consulta, tanto desde el punto de vista de los órganos o agentes consultados, como del legislador europeo; demostrar *responsabilidad* ante los agentes u órganos consultados, dando a conocer en la mayor medida posible los resultados de la consulta y las conclusiones que se han sacado.

Sistematizar la evaluación de impacto por parte de la Comisión

¿Cómo tener en cuenta previamente el «impacto» de la futura legislación, a saber, sus beneficios, pero también los costes de su aplicación? Éste es el tema de la tercera Comunicación, en la que se expone el *planteamiento sistemático de evaluación de impacto de las iniciativas, fundamentalmente legislativas*, que la Comisión tiene previsto aplicar de ahora en adelante.

Este planteamiento, práctico y adaptado a cada instrumento, es moderado, pues se pretende evitar que el proceso legislativo quede bloqueado a la espera de una evaluación demasiado larga o costosa. Consiste en un *instrumento de análisis de impacto de alcance general* destinado a aplicarse al conjunto de las iniciativas incluidas en el programa de trabajo de la Comisión.

La evaluación de impacto sigue la lógica de *la estrategia europea de desarrollo sostenible*. Está llamada a desempeñar un papel preponderante en el proceso de mejora de la legislación europea, contribuyendo a la toma de decisiones sin, por ello, sustituir al juicio político. En primer lugar, porque orientará y justificará la elección de un buen instrumento, con una intensidad adecuada de la acción europea. En segundo lugar, porque pondrá a disposición del legislador elementos de información más precisos y mejor estructurados sobre el impacto positivo y negativo, teniendo en cuenta aspectos económicos, sociales y medioambientales. En tercer lugar, porque será un medio de selección, en la programación del trabajo, de *las iniciativas realmente necesarias*.

Reajuste político y calidad de ejecución: dos caras de un mismo reto

El plan de acción para «legislar mejor» y las dos Comunicaciones que lo acompañan proceden de una misma filosofía: poner a las tres instituciones, Parlamento, Consejo y Comisión, en disposición de legislar mejor; el esfuerzo de éstas, unido al de los Estados miembros, tendrá como resultado un *marco legislativo de base más sencillo, eficaz y comprensible*.

No obstante, en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea se prevé un «reajuste» más amplio. En él se destaca que las *disposiciones de ejecución* y las condiciones concretas de la aplicación sobre el terreno forman con el marco legislativo de base un *conjunto indivisible* en la percepción de los ciudadanos. Los hechos y las tendencias cifradas refuerzan en realidad la importancia de las funciones ejecutivas: mientras que el número de textos legislativos, directivas o reglamentos, adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo sigue girando en torno a doscientos al año, el de los actos ejecutivos adoptados por la Comisión gira en torno a varios miles y sigue aumentando regularmente. La aceleración tecnológica y el aumento del número de Estados miembros explican en gran medida esta dinámica.

Ante esta proliferación, se plantean las cuestiones de las «tareas esenciales» del ejecutivo, del control de estas tareas por parte del legislador y de la plena participación de los organismos administrativos sobre el terreno, nacionales o locales, en la aplicación final de las normas europeas.

La gobernanza responde a estas cuestiones con un planteamiento de *descentralización y mayor responsabilidad* de sus beneficiarios. Se aplica en cuatro ámbitos en los que se presentarán propuestas detalladas en otoño de 2002. Desde ahora pueden someterse ya a debate varias orientaciones.

Clarificar las responsabilidades ejecutivas

En primer lugar, es conveniente *aclarar de manera general* el ejercicio de las responsabilidades ejecutivas, a saber, el ámbito actual de la «comitología». El planteamiento propuesto consiste en apoyarse en una buena definición de las misiones de cada institución: como depositaria de la función de ejecución, la Comisión debe asumir plenamente la responsabilidad de las decisiones que ello conlleva, recurriendo al saber de las administraciones nacionales en el marco de comités puramente consultivos. Por su parte, el legislador debe ejercer el control de la actividad del ejecutivo. En ese control, deben ponerse en un pie de igualdad las dos ramas de la autoridad legislativa, al menos en las materias objeto de codecisión. La Comisión anuncia en su Libro Blanco sobre la gobernanza su intención de iniciar una reflexión sobre la modificación del artículo 202 del Tratado en la perspectiva de la próxima Conferencia intergubernamental. Considera, no obstante, que es posible efectuar adaptaciones sin esperar a que se haga una revisión del Tratado y, a este respecto, propondrá

el próximo otoño una modificación de la Decisión del Consejo por la que se definen las modalidades de aplicación del mencionado artículo 202.

Definir el marco para la creación de agencias europeas

No obstante, la responsabilidad ejecutiva de la Comisión no supone que deba conservar todas las tareas de ejecución, a veces muy detalladas, que asume en la actualidad. Antes al contrario, la descentralización de algunas de esas tareas en favor de *agencias europeas de regulación*, hasta límites definidos de antemano con precisión, va acompañada de una responsabilidad efectiva: el Libro Blanco sobre la gobernanza anunciaba a este respecto que en 2002 la Comisión deberá «definir los criterios utilizados para la creación de nuevas agencias reguladoras y el contexto en el que deberían operar». Concretamente, la Comisión presentará al Parlamento y al Consejo, en el contexto de un *acuerdo interinstitucional*, un marco de las condiciones de creación de estas agencias, basado en los principios de una clara separación de las responsabilidades.

Tomar en consideración los contextos regionales, urbanos y locales

Se presentará la primera etapa en la aplicación, a título experimental, de los *contratos tripartitos*. Se prevé celebrar un número limitado de contratos piloto entre la Comisión, algunos Estados miembros y entidades regionales o municipales con vistas a la realización de objetivos comunitarios de desarrollo sostenible, por ejemplo, para el tratamiento de residuos, la gestión sostenible de las zonas costeras o la movilidad urbana, respetando las disposiciones constitucionales vigentes en cada Estado miembro. Estos contratos tendrán carácter voluntario y no comportarán compromisos jurídicos vinculantes. Sobre la base de esta experiencia piloto se iniciará una segunda etapa que podría conducir a la modificación de algunos textos legislativos, con objeto de simplificar sus modalidades de ejecución, teniendo más en cuenta los contextos locales.

Un enfoque nuevo del control de la aplicación del Derecho

Con la misma voluntad de descentralización, la Comisión definirá el marco de un *enfoque nuevo* del ejercicio de su responsabilidad de controlar la aplicación del Derecho comunitario. Este enfoque parte de la constatación que sus recursos son inevitablemente limitados y que aún lo serán más cuando la población de la Comunidad ronde los 470 millones de ciudadanos. En este contexto, deberá prestarse mayor atención a los retrasos, a veces inaceptables, en la aplicación de las medidas nacionales de aplicación.

El método comunitario, base para construir la Unión

Realizar los cambios posibles sin esperar a una reforma previa de los Tratados, preservando las condiciones de seguridad jurídica, orientar el examen profundo de dichos Tratados para facilitar su reforma, éste es el hilo conductor del concepto de la gobernanza europea.

Este enfoque puede en primer lugar servir de inspiración al *funcionamiento de las tres instituciones*, Parlamento, Consejo, Comisión, y mejorar la colaboración entre las mismas. La Comisión, con su reforma interna que completa el Libro Blanco sobre la gobernanza, el Parlamento Europeo, con el informe Corbett que afecta al conjunto de sus normas de funcionamiento, y el Consejo de Ministros, con las propuestas de su Secretaría General, han emprendido esta vía. Es preciso continuar y profundizar estas reformas.

Pero el significado de este procedimiento alcanza su plena dimensión a propósito de la tarea de la propia *Convención Europea*, encargada de sentar las bases constitucionales de la Unión, en el sentido del mensaje que la Comisión le dirigió en su «proyecto para la Unión Europea».

En definitiva, la gobernanza europea, revolución tranquila en nuestras formas de actuación, ilustra el potencial y la flexibilidad del método comunitario, elemento fundador de la Unión Europea. El derecho de iniciativa de la Comisión, piedra angular de este método, es el contrapeso indispensable del voto por mayoría en el Consejo, puesto que garantiza el respeto de los intereses vitales minoritarios en la definición del interés general. En el futuro, siguiendo la línea del *plan de acción para legislar mejor*, esta visión equilibrada del interés general será aún más importante para garantizar su autonomía.

Asimismo, la complementariedad entre instituciones, aspecto central de la originalidad del sistema comunitario, exigirá una consolidación del reajuste solicitado, por razones de *responsabilidad, proporcionalidad, transparencia y seguridad jurídica*, en las reformas de la gobernanza. Por último, con la racionalización de las consultas y la toma en consideración sistemática y previa del impacto de la legislación, abordamos la cuestión esencial de la intensidad de la acción comunitaria, elemento central del equilibrio entre la eficacia y el mantenimiento de las diversidades que, según la Declaración de Laeken, deberá permitir aclarar el ejercicio de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros.