



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.12.2002
COM(2002) 718 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas

INTRODUCCIÓN

En el Libro Blanco sobre la gobernanza europea¹, la Comisión afirmó que una de las pistas con vistas a mejorar la aplicación de las políticas y normas europeas consistía en recurrir a agencias reguladoras. Con esa perspectiva, mencionó la necesidad de definir los criterios de creación, funcionamiento y control de dichas agencias, en el marco del sistema jurídico e institucional vigente.

En la Comunicación dedicada a «mejorar el marco regulador»², la Comisión precisó que el recurso a las agencias reguladoras se enmarca dentro del ámbito más general del ejercicio de la función ejecutiva y de la definición de las responsabilidades de las instituciones.

En efecto, para reforzar la eficacia y la coherencia de la acción de la Comunidad Europea, así como su legitimidad y su transparencia, es necesario que las instituciones puedan asumir plenamente sus responsabilidades. Para alcanzar dicho objetivo, es preciso determinar con precisión sus respectivos papeles y, en su caso, modificar determinadas prácticas actuales.

En particular, la Comisión considera que debe centrarse en sus misiones esenciales, sobre todo en el ejercicio de la función ejecutiva de la que está investida según el Tratado CE, cuando se trata de adoptar las medidas de ejecución de determinada legislación a nivel comunitario. Por supuesto, esta misión debe ejercerse respetando las disposiciones establecidas por el legislador y en el marco de los controles apropiados previstos a tal efecto. Por otra parte, la legitimidad, la eficacia y la credibilidad de la Comunidad requieren que se mantenga, e incluso se refuerce, la unidad y la integridad de la función ejecutiva comunitaria, así como que la Comisión siga ejerciendo la titularidad de esta función si se quiere que asuma la responsabilidad que le corresponde respecto a los ciudadanos, los Estados miembros y las demás instituciones.

Es fundamental tener presente esta exigencia cuando se reflexiona sobre el asunto de las agencias reguladoras europeas. De hecho, por su índole y sus tareas, estas agencias participan en el ejercicio de la función ejecutiva a nivel comunitario. Esta participación debe organizarse de manera coherente y equilibrada, con el imperativo de la unidad y la integridad de la función ejecutiva y de las responsabilidades que de ella se derivan para la Comisión.

Con esta perspectiva, la Comisión desea proceder con el Parlamento Europeo y el Consejo a definir los criterios de encuadramiento para recurrir a las agencias mencionadas, a la luz de esta exigencia fundamental y de las consideraciones que figuran a continuación.

¹ COM(2001) 428 de 25.7.2001.

² COM(2002) 275 de 5.6.2002.

1. NOCIÓN: LA AGENCIA REGULADORA

Dentro del sistema jurídico de la Unión Europea existen numerosos organismos descentralizados, que pueden reagruparse dentro de la categoría general de agencias europeas. En particular, existen quince agencias instituidas en el marco del Tratado CE³, una agencia en el marco del Tratado Euratom⁴ y cuatro agencias creadas con arreglo al segundo y al tercer pilar de la Unión Europea⁵. Por otra parte, actualmente están pendientes de aprobación dos propuestas de Reglamento destinadas a crear otras agencias⁶.

Estas agencias presentan algunas características formales comunes: fueron instituidas por vía reglamentaria con vistas a ejecutar tareas bien determinadas en su acto de creación; poseen personalidad jurídica y disfrutan de cierta autonomía de organización y financiera.

Sin embargo, las diferencias que las caracterizan —por lo que se refiere a sus estructuras internas, sus relaciones con las instituciones, sus tareas y sus poderes de actuación— son mucho más importantes que las analogías entre ellas. Estas diferencias son la consecuencia de que las agencias fueron creadas en momentos históricos diferentes para hacer frente, en cada caso, a exigencias concretas. Con otras palabras, no existe un modelo único de agencia de la Unión, sino varios.

Habida cuenta de esta gran heterogeneidad, algunos especialistas han propuesto clasificaciones teóricas de las agencias existentes en función de diferentes criterios: el contexto institucional y normativo de referencia, las tareas asignadas, los poderes de actuación atribuidos. Cada clasificación prevista se articula en diversas categorías de agencias.

³ Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Reglamento (CEE) n° 337/75 de 10.2.1975); Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (Reglamento (CEE) n° 1365/75 de 26.5.1975); Agencia Europea de Medio Ambiente (Reglamento (CEE) n° 1210/90 de 7.5.1990); Fundación Europea de Formación (Reglamento (CEE) n° 1360/90 de 7.5.1990); Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (Reglamento (CEE) n° 302/93 de 8.2.1993); Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (Reglamento (CEE) n° 2309/93 de 22.7.1993); Oficina de Armonización del Mercado Interior (Reglamento (CEE) n° 40/94 de 20.10.1993); Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (Reglamento (CE) n° 2062/94 de 18.7.1994); Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (Reglamento (CE) n° 2100/94 de 27.7.1994); Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (Reglamento (CE) n° 2965/94 de 28.11.1994); Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (Reglamento (CE) n° 1035/97 de 2.6.1997); Agencia Europea de Reconstrucción (Reglamento (CE) n° 2454/99 de 15.11.1999); Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (Reglamento (CE) n° 178/02 de 28.1.2002); Agencia Europea de Seguridad Marítima (Reglamento (CE) n° 1406/02 de 27.6.2002); Agencia Europea de Seguridad Aérea (Reglamento (CE) n° 1592/02 de 15.7.2002).

⁴ Agencia de Abastecimiento de Euratom, artículo 52 y siguientes del Tratado EURATOM (véanse también los estatutos de la agencia publicados en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 6.12.1958, p. 534).

⁵ Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (Acción común de 20.07.2001, DO L 200 de 25.7.2001); Centro de Satélites de la Unión Europea (Acción común de 20.7.2001, DO L 200 de 25.7.2001). Oficina Europea de Policía (Convenio de 26.7.1995, DO C 316 de 27.11.1995); Eurojust (Decisión de 28.2.2002, DO L 63 de 6.3.2002).

⁶ Propuesta de Reglamento por el que se establece el estatuto de las agencias encargadas de ejecutar determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios, COM (2000) 788, diciembre 2000; propuesta de Reglamento por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea, COM (2002) 23 de 23.01.2002.

En un plano más pragmático, las reflexiones llevadas a cabo dentro de la Comisión han conducido a identificar mejor los perfiles de dos tipos de agencias: las agencias de ejecución y las agencias reguladoras.

Las agencias de ejecución están encargadas de tareas de pura gestión, es decir, asistir a la Comisión en la aplicación de los programas comunitarios de apoyo financiero, sin dejar de estar sometidas a un control estricto por parte de aquella. La Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento para establecer su estatuto general, con vistas a permitir la creación más fácil de una agencia de este tipo cada vez que ello sea adecuado para aplicar un programa específico. Esta propuesta de Reglamento marco se encuentra ya en un estado de examen avanzado ante el Consejo, tras haber sido objeto del dictamen favorable del Parlamento Europeo.

Por el contrario, las agencias reguladoras están encargadas de participar de manera activa en el ejercicio de la función ejecutiva, mediante actos que contribuyen a la regulación de un sector determinado. En la mayor parte de los casos, se trata de agencias que, con vistas a reforzar la coherencia y la eficacia de dicha regulación, reúnen y reagrupan en redes a nivel comunitario actividades que originalmente dependen del nivel nacional. Estas agencias han sido objeto de un análisis particular en el marco del Libro Blanco sobre la gobernanza europea.

Es preciso destacar que determinadas agencias existentes en la Unión, cuyo papel en el sistema europeo es igual de importante, no entran dentro de las características de ninguno de estos dos tipos de agencias mencionadas.

La noción de agencia reguladora europea designa a las agencias encargadas de participar de manera activa en el ejercicio de la función ejecutiva, mediante actos que contribuyen a la regulación de un sector determinado.

2. MOTIVOS DEL ENCUADRAMIENTO

El Libro Blanco sobre la gobernanza europea propone establecer el marco de las condiciones en que se recurre a las agencias, al tiempo que concentra dicho esfuerzo en las agencias reguladoras que se inscriben en el marco del Tratado CE.

Son varias las razones que concurren en favor de esta propuesta.

En primer lugar, no es posible definir un encuadramiento único para todas las agencias que pudieran crearse, habida cuenta de las grandes diferencias existentes. Por otra parte, tampoco es útil adoptar varios encuadramientos diferentes en función de las distintas categorías de agencias. Por el contrario, es preciso concentrar la atención en los dos tipos de agencias antes mencionadas, que pueden desempeñar un papel importante en un futuro próximo a nivel comunitario, para hacer frente a las carencias que se han comprobado en el sistema. Como ya se ha dicho, se ha presentado una propuesta de reglamento en el caso de las agencias de ejecución. Sin embargo, todavía no se ha hecho nada parecido por lo que respecta a las agencias reguladoras.

En segundo lugar, es necesario garantizar más coherencia y transparencia en cuanto a las condiciones de creación, funcionamiento y control de las agencias reguladoras en relación con la situación actual. De hecho, incluso dentro de esta categoría bastante circunscrita, aparecen diferencias por lo que se refiere a las estructuras internas de las agencias —por ejemplo, la

composición y el modo de nombramiento de los órganos de dirección—, las relaciones con las instituciones – por ejemplo, el papel de la Comisión - y sobre todo las tareas y los poderes de acción de dichas agencias. A este respecto, para no limitarse más que a las agencias existentes en el marco del Tratado CE, se puede distinguir entre:

- las agencias encargadas principalmente de facilitar asistencia en forma de dictámenes y recomendaciones, que constituyen la base técnica y científica de las decisiones de la Comisión (por ejemplo, la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria);
- las agencias encargadas principalmente de proporcionar asistencia mediante informes de inspección, destinados a permitir que la Comisión cumpla su misión de «guardiana» del respeto del Derecho comunitario (por ejemplo, la Agencia Europea de Seguridad Marítima);
- las agencias dotadas del poder de adoptar decisiones individuales, que producen efectos jurídicos vinculantes respecto a terceros (por ejemplo, la Oficina de Armonización del Mercado Interior, la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales y la Agencia Europea de Seguridad Aérea).

En tercer lugar, es útil definir de una vez por todas una serie de criterios que garanticen una mayor eficacia de la actuación de dichas agencias y que, al mismo tiempo, las inscriban de manera armoniosa en el marco de los principios fundamentales del sistema del Tratado.

Dicho de otro modo, un encuadramiento apropiado permitirá aplicar un enfoque coherente en el momento de la creación de futuras agencias reguladoras, al concebir una organización interna a la medida de las tareas que se les confíen. Además, dicho encuadramiento facilitará el proceso de toma de decisiones para la creación de cada agencia individualmente, garantizando que la buena organización y el funcionamiento de la misma no se vean perjudicados por consideraciones tácticas relacionadas con un sector o un asunto específicos. Por último, el recurso a este instrumento ejecutivo se regirá por una mayor transparencia de cara a los ciudadanos.

Considerando cuanto acabamos de exponer, es preciso hacer hincapié en que el encuadramiento en cuestión no está destinado a ser aplicado directamente a las agencias que no corresponden a la noción de agencia reguladora, ni a las agencias que pudieran constituirse fuera del marco institucional del Tratado CE.

3. PREMISAS DEL ENCUADRAMIENTO

En general, la responsabilidad ejecutiva de las políticas comunitarias se ha confiado a los Estados miembros y a sus órganos administrativos internos, pero en determinados casos los tratados o los actos legislativos comunitarios exigen que las tareas de ejecución se realicen de manera centralizada a nivel europeo para garantizar la coherencia de la acción y el buen funcionamiento de las políticas de que se trate o bien para mantener un nivel de competencia equitativo en el ámbito normativo, a fin de incrementar la confianza de los operadores interesados y, más en general, de los ciudadanos.

En tales casos, la Comisión, como institución a la que se delega normalmente el ejercicio de la función ejecutiva, debe velar por que los trabajos se realicen de manera correcta y eficaz. No obstante, ello no implica forzosamente que actúe siempre sola —dado, sobre todo, que sus

recursos son limitados— y mucho menos con la perspectiva de la ampliación y de las futuras reformas del sistema institucional de la Unión.

En determinados casos, el legislador comunitario puede considerar que, para realizar mejor determinadas tareas ejecutivas muy concretas, es más apropiado recurrir a agencias reguladoras europeas, que pueden aportar la competencia necesaria para alcanzar los objetivos que persiguen las legislaciones en cuestión. En particular, la contribución de estas agencias refuerza la capacidad del ejecutivo a nivel europeo, sobre todo en ámbitos de gran especialización técnica, donde son necesarios un elevado nivel de conocimientos técnicos, así como la continuidad, credibilidad y visibilidad de la acción pública.

Es obvio que estas agencias realizan una misión de servicio público muy importante. Por tanto, deben estar estructuradas de manera que puedan realizar correctamente esta misión. En particular, debe reconocérseles una autonomía real desde el punto de vista de la organización interna y del funcionamiento, si se quiere que su contribución sea eficaz y creíble. Concretamente, la independencia de sus apreciaciones técnicas y/o científicas constituye la propia razón de ser de su creación. De hecho, el valor añadido del recurso a las agencias reguladoras consiste en que sus deliberaciones se basan en evaluaciones puramente técnicas de muy alta calidad, y no están influidas por consideraciones de índole política o coyuntural.

De esta autonomía se desprende la necesidad de que las agencias reguladoras estén en condiciones de asumir, ante las instituciones, los operadores interesados y, en general, el público, la responsabilidad de los actos que tienen encomendados. Ello significa, asimismo, que es necesario que la acción de dichas agencias sea plenamente transparente, a fin de que los diversos agentes afectados puedan ejercer un control efectivo sobre su buen funcionamiento.

No obstante, como ya se ha señalado en la introducción, el fenómeno de la utilización de agencias reguladoras debe inscribirse en el marco de los principios básicos del sistema de la Unión. Por tanto, es preciso respetar el principio del equilibrio entre las instituciones, característico del método comunitario. Concretamente, deben mantenerse la unidad y la integridad de la función ejecutiva a nivel europeo, así como la capacidad de la Comisión de asumir la responsabilidad relacionada con el buen ejercicio general de dicha función. Ello influye, sobre todo, en la amplitud de las tareas y los poderes de actuación que pueden confiarse a las agencias reguladoras, así como en las relaciones entre dichas agencias y la Comisión.

Corresponderá en todo momento al legislador, a iniciativa de la Comisión, decidir sobre la oportunidad de recurrir a una agencia reguladora en un caso determinado, adoptando un acto normativo específico mediante el que se rijan la organización y el funcionamiento de la agencia, así como sus relaciones con las instituciones y los operadores interesados.

No obstante, por las razones anteriormente expuestas, es necesario que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión —de conformidad con sus respectivos papeles en el marco del procedimiento legislativo— se comprometan a respetar determinados criterios y condiciones al crear toda nueva agencia reguladora, con vistas a contribuir a mejorar el sistema de gobernanza de la Unión. Con esta perspectiva, la Comisión propone definir el marco de las condiciones de utilización de las agencias reguladoras a través de un instrumento jurídico apropiado.

La Comisión debe velar por el mantenimiento de la unidad y la integridad de la función ejecutiva a nivel comunitario.

El legislador podrá convocar a las agencias reguladoras a participar en el ejercicio de dicha función ejecutiva, con vistas a realizar determinadas tareas precisas.

En el cumplimiento de su misión de servicio público, las agencias deben tener reconocida cierta autonomía de organización y funcionamiento y asumir la responsabilidad de los actos que realicen. Debe garantizarse la transparencia de su acción.

El papel y la actividad de las agencias deben inscribirse de manera coherente dentro del sistema institucional comunitario. Su autonomía debe respetar la unidad y la integridad de la función ejecutiva, de manera que la Comisión pueda asumir la responsabilidad general que le incumbe.

4. CONTENIDO DEL ENCUADRAMIENTO

Las directrices que deben inspirar el contenido del encuadramiento de las agencias reguladoras son, por una parte, la exigencia de poner de relieve la autonomía, la competencia y la credibilidad de dichas agencias, en un marco de responsabilidad y transparencia; por otra parte, la necesidad de conciliarlo con la responsabilidad general de la Comisión, que debe llevar aparejada la posibilidad de que esta intervenga para hacer frente a los disfuncionamientos graves que podrían afectar a la integridad de la función ejecutiva europea.

A continuación se exponen los elementos esenciales que deberían incluirse en el encuadramiento en cuestión. La experiencia adquirida gracias a las agencias reguladoras existentes subyace a las numerosas observaciones que se exponen a continuación.

4.1. Elementos relativos a la creación

Acto del legislador: como ya se ha señalado, la creación de cada agencia reguladora debe ser resultado de una elección explícita del legislador. En efecto, es competencia de este determinar las condiciones de ejecución a nivel europeo de una o varias legislaciones específicas.

Fundamento jurídico: habida cuenta de que la agencia reguladora constituye un instrumento para la aplicación de una política comunitaria determinada, el acto jurídico relativo a su creación debe basarse en la disposición del Tratado que constituya el fundamento jurídico específico de dicha política. Ese es el enfoque que se siguió cuando se crearon las agencias reguladoras más recientes en los ámbitos de la seguridad alimentaria y del transporte; el legislador ha abandonado la línea precedente que consistía en utilizar sistemáticamente el fundamento jurídico del artículo 308 del Tratado CE. Por supuesto, visto el marco institucional actual, cuando el fundamento jurídico de una acción específica sea el propio artículo 308, el acto de creación de la agencia debe basarse en esta disposición⁷.

Personalidad jurídica: cada agencia reguladora debe estar dotada de personalidad jurídica, como ya ocurre actualmente en el caso de todas las agencias. Por una parte, ello refuerza la autonomía de las agencias y, por otra, les confiere más visibilidad dentro del ordenamiento jurídico comunitario.

⁷ Véase, a este respecto, los ejemplos de reglamentos en materia de títulos comunitarios de propiedad industrial.

Sede: los actos jurídicos de creación de la mayoría de las agencias existentes no incluyen disposiciones específicas sobre las sedes. En esos casos, las decisiones sobre las sedes de las agencias han sido adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno, aplicando por analogía el artículo 289 del Tratado CE, que se refiere al establecimiento de las sedes de las instituciones.

Dicha práctica tiene ciertos inconvenientes, como quedó de manifiesto en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, cuando no se adoptó ninguna decisión sobre las sedes de determinadas agencias. Por añadidura, esta práctica provoca determinadas dificultades de índole administrativa y material, que han aparecido sobre todo en la delicada fase de inicio de las actividades de las agencias: elección de una sede provisional, problemas de contratación del personal, con la incertidumbre de la localización de la sede definitiva, costes suplementarios y dificultades prácticas en la transición hacia la sede definitiva.

Teniendo en cuenta esos inconvenientes, por una parte, y el hecho de que la sede sea, a fin de cuentas, uno de los elementos constitutivos de toda agencia, por otra, parece apropiado prever que, en principio, la disposición sobre la sede figure en cada acto jurídico de creación de una agencia.

Cada agencia reguladora debe ser creada por un acto específico del legislador, a propuesta de la Comisión.

El fundamento jurídico de dicho acto debe ser la disposición del Tratado CE que constituya el fundamento jurídico específico de la política en cuya aplicación está llamada a participar la agencia en cuestión.

Cada agencia debe estar dotada de personalidad jurídica.

Cada acto de creación de una agencia debe determinar la sede de la misma.

4.2. Elementos relativos al funcionamiento

Poderes de actuación: la experiencia nos demuestra que dentro de la categoría de las agencias reguladoras europeas se pueden encontrar tipos diferentes por lo que se refiere a las tareas y los poderes de actuación que tienen conferidos⁸.

En general, es posible que se confíe a estas agencias la realización de tareas de pura asistencia: por ejemplo, la redacción de dictámenes o de estudios con vistas a que la Comisión elabore propuestas legislativas o decisiones específicas; la realización o la coordinación de controles e inspecciones de determinados operadores, con vistas al ejercicio por la Comisión de su misión de «guardiana» del Derecho comunitario; todas las demás tareas de asistencia a las instituciones que pudieran resultar necesarias, con vistas a la realización de las diferentes políticas comunitarias. Esta asistencia puede referirse, igualmente, al capítulo exterior de determinadas políticas, gracias a la participación de dichas agencias en actividades de cooperación internacional, respetando plenamente la responsabilidad exclusiva de la Comisión en este ámbito.

En determinadas condiciones, también podría preverse reconocer a las agencias reguladoras un poder de decisión propio. Sin embargo, es fundamental subrayar que los principios del ordenamiento jurídico comunitario vigentes imponen obligaciones por lo que se refiere a la

⁸ Véanse, a este respecto, los ejemplos de las agencias comunitarias existentes, mencionados en la parte II *supra*.

magnitud de dicho poder. En particular, estas agencias pueden estar dotadas únicamente del poder de adoptar decisiones individuales en el marco de una legislación comunitaria precisa, y no pueden adoptar medidas normativas de aplicación generalizada, aunque sus prácticas en materia de toma de decisiones podrían dar lugar a la codificación de determinadas normas de aplicación⁹.

En realidad, cada agencia reguladora estará encargada, por regla general, de realizar un conjunto de tareas variadas. De ello se desprende que toda clasificación basada en las tareas atribuidas correría el riesgo de ser artificial. No obstante, por lo que se refiere a la necesidad del encuadramiento en cuestión se podría distinguir entre las agencias decisorias, es decir, aquellas que han recibido, entre otros, el poder de promulgar actos jurídicos vinculantes respecto a terceros, y las agencias de asistencia, es decir, aquellas que no están dotadas de poderes autónomos de toma de decisiones respecto a terceros, pero que ejercen todas las demás tareas de regulación, incluida la organización y la coordinación de las actividades que dependen en parte de las autoridades nacionales, con vistas a permitir a la Comisión llevar a cabo sus misiones. Habida cuenta de esta distinción, puede resultar apropiado prever criterios específicos de funcionamiento y control, pertinentes únicamente para uno de esos dos tipos.

Campo de intervención: ya se ha subrayado que la contribución de las agencias reguladoras es especialmente adecuada en ámbitos de alta especialización técnica que requieren, por una parte, competencias y conocimientos técnicos muy avanzados de los que no dispone una administración como la Comisión y, por otra, un margen de autonomía para las apreciaciones técnicas y científicas a las que deben proceder dichas agencias.

Habida cuenta de las consideraciones relacionadas tanto con la naturaleza puramente técnica de las agencias, como, más en general, con los principios del ordenamiento jurídico comunitario, el Libro Blanco sobre la gobernanza europea ha enumerado una serie de límites por lo que se refiere al campo de intervención de las agencias decisorias. En particular, puede recurrirse a dichas agencias únicamente en ámbitos en los que prima un único interés público, así como en los ámbitos en que dichas agencias no están llamadas a arbitrar conflictos entre intereses públicos, a ejercer un poder de apreciación político o a realizar evaluaciones económicas complejas. Por otra parte, no pueden atribuírseles responsabilidades para las que el Tratado CE ha conferido directamente a la Comisión el poder de decisión (por ejemplo, en el ámbito de la competencia o, *mutatis mutandis*, en el marco del procedimiento de incumplimiento previsto en los artículos 226 a 228 del Tratado CE).

Consejo de administración: el consejo de administración de la agencia reguladora debe estar encargado de definir las orientaciones generales del funcionamiento de la agencia dentro del marco normativo establecido por el legislador y de las medidas elementales adoptadas por la Comisión. En particular, el consejo de administración debería adoptar el programa de trabajo y el reglamento interno de la agencia y desempeñar un papel central en el procedimiento de aprobación de su presupuesto. En el caso de las agencias de asistencia, habida cuenta de que la Comisión debe poder cerciorarse de que el programa de trabajo se redactará y aplicará de manera que le permita cumplir correctamente sus propias misiones, sería también importante prever que dé su acuerdo previo sobre este acto.

El consejo de administración también debe ocuparse de los asuntos administrativos dentro de la agencia; por ejemplo, debe participar en el procedimiento de nombramiento del director y de los miembros de los demás órganos de la agencia.

⁹ Véanse, a éste respecto, las tareas atribuidas a la Agencia Europea de Seguridad Aérea.

La cuestión de la composición del consejo de administración se ha solucionado de diversas maneras en las agencias existentes¹⁰, pero estas experiencias no parecen ser necesariamente útiles con la perspectiva de la salvaguardia de la unidad y la integridad de la función ejecutiva a nivel europeo, sobre todo debido a que no se ha tenido en cuenta de manera suficiente la dimensión comunitaria. Esa perspectiva, así como las exigencias de eficacia en el funcionamiento de dichas agencias ante la ampliación, hacen pensar que es oportuno crear un consejo de administración de tamaño reducido que sea la expresión del ejecutivo a nivel comunitario, sin dejar de tener en cuenta la experiencia de los ejecutivos de los Estados miembros. Por otra parte, existe cierto interés en prever asimismo una participación de los representantes de las partes interesadas, de manera que se pueda tener en cuenta el punto de vista tanto de los agentes económicos del sector en cuestión como de los destinatarios de las actividades de las que se ocupa la agencia, a condición de que esta participación no dé lugar a conflictos de intereses o no ponga en entredicho el buen funcionamiento de la agencia. Ello garantizaría más transparencia y podría reforzar la confianza del público.

Por tanto, cabe imaginar un consejo de administración compuesto por quince miembros, seis de ellos designados por la Comisión, seis por el Consejo —como representantes de los ejecutivos nacionales— y tres, sin derecho de voto, que serían la expresión de las partes interesadas.

Por el contrario, no parece apropiado que el Parlamento Europeo designe a los miembros del consejo de administración, dada la índole de las tareas de las agencias reguladoras y habida cuenta del hecho de que el Parlamento debe ser libre para ejercer un control político externo sobre la acción de éstas, sin que se sienta condicionado por el hecho de participar en su administración.

Director: el director debe ser el responsable de las tareas operativas atribuidas a la agencia. En los casos de agencias decisorias, adoptaría cada una de las decisiones; en función del marco jurídico aplicable, en el caso de las agencias de asistencia, elaboraría u organizaría los dictámenes, estudios y demás contribuciones.

Para cumplir dichas responsabilidades, el director deberá contar necesariamente con asistencia técnica y científica. En determinados casos, estará asistido por el personal de la agencia; en otros, será necesario prever órganos específicos de consulta, constituidos dentro de la agencia. A tal fin, se puede prever un consejo ejecutivo restringido y un comité consultivo. El comité consultivo sería un comité de expertos independientes, designados por el consejo de administración sobre la base de criterios predefinidos y transparentes, que estaría encargado de elaborar concretamente los dictámenes técnicos y científicos, en un marco jurídico que proteja adecuadamente la autonomía de sus apreciaciones. El consejo ejecutivo restringido estaría compuesto por el presidente del comité consultivo y algunos altos funcionarios de la agencia y estaría encargado de emitir dictámenes para el director en casos específicos: por ejemplo, sobre asuntos muy sensibles o cuando en el comité consultivo surjan opiniones divergentes importantes.

¹⁰ Si bien, en la mayoría de los casos, el consejo de administración está compuesto por uno (o dos) representante(s) de cada Estado miembro y de la Comisión, en determinados casos se observa la presencia de miembros designados por el Parlamento Europeo o por los interlocutores sociales. El consejo de administración de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria tiene características específicas, ya que está compuesto por un representante de la Comisión y catorce miembros designados por el Consejo tras consultar al Parlamento Europeo con arreglo a una lista establecida por la Comisión; de estos, cuatro deben tener una experiencia adquirida en las organizaciones de consumidores y otros operadores interesados.

El director debe estar encargado, asimismo, de preparar las deliberaciones del consejo de administración y debe representar a la agencia. En este último papel, le corresponde mantener las relaciones apropiadas con los interlocutores de la agencia, y sobre todo con las instituciones comunitarias.

El procedimiento de designación y revocación del director debería ser diferente según los tipos de agencia. En el caso de las agencias de asistencia, debería ser nombrado por el consejo de administración sobre la base de una lista de candidatos propuestos por la Comisión. Por el contrario, en el caso de las agencias decisorias, debería ser nombrado —y, en su caso, revocado— con arreglo a un procedimiento transparente y justificado por la Comisión a partir de una lista de candidatos propuestos por el consejo de administración. Se impone conceder a la Comisión el poder de nombramiento en este último caso —que constituye en cierta medida una innovación en relación con la situación existente¹¹— si quiere permitírsele que asuma de manera efectiva su responsabilidad en la realización de la función ejecutiva a nivel europeo, al tiempo que se respeta la autonomía de la agencia decisoria. De hecho, el director de la agencia guardaría, para sus decisiones, todo el margen de apreciación que tiene reconocido en el marco legislativo reglamentario aplicable. Sin embargo, debería estar en condiciones, de manera general, de ganar y mantener la confianza del consejo de administración y, sobre todo, de la Comisión, habida cuenta de que es, en última instancia, la responsable de la ejecución.

Sea como sea, con vistas a consolidar la autoridad de la agencia es apropiado prever que el candidato que pudiera ocupar el puesto de director sea sometido a una audiencia ante el Parlamento Europeo antes de ser nombrado formalmente.

Salas de recurso: teniendo en cuenta que las decisiones adoptadas por las agencias decisorias pueden perjudicar a terceros, debería preverse la creación de salas de recurso en la organización interna de dichas agencias, como ya ocurre con la Oficina de Armonización del Mercado Interior, la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales y la Agencia Europea de Seguridad Aérea. El papel que deberían desempeñar las salas de recurso consistiría en realizar un primer control interno, pero independiente de las decisiones adoptadas por el director de la agencia, antes de acudir, en su caso, al Tribunal de Primera Instancia.

Las reglas específicas de composición y de procedimiento de dichas salas deberían ser definidas por el legislador y, en su caso, completadas con medidas de ejecución adoptadas por la Comisión. La exigencia fundamental que debe respetarse es la independencia de la apreciación hecha por las salas de recurso; al establecer los criterios de selección y de designación de sus miembros debe tenerse en cuenta esta exigencia.

Aspectos financieros y presupuestarios: el nuevo Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas¹² prevé normas específicas acerca de las agencias. En particular, el artículo 185 de dicho Reglamento contiene disposiciones de aplicación directa por lo que se refiere a la aprobación de la gestión de los presupuestos de las agencias, sus auditorías y sus normas contables. Por otra parte, esta disposición encarga a la Comisión que adopte un Reglamento financiero marco que se aplicará en principio a todas las agencias comunitarias que reciben subvenciones a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas. Las disposiciones de estos textos normativos deben, sin duda, tenerse en cuenta a la

¹¹ El nombramiento del director por la Comisión está previsto únicamente en el caso del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional y de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, es decir, dos agencias creadas en 1975, que no pueden ser consideradas agencias reguladoras con arreglo a la noción que se ha expuesto anteriormente.

¹² Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/2002 de 25.6.2002.

hora de establecer el marco en cuestión; en particular, la reglamentación financiera de la agencia reguladora no podrá apartarse del reglamento marco antedicho, salvo si las necesidades específicas de dicha agencia lo requieren y con el acuerdo previo de la Comisión.

Por otra parte, es conveniente prever un procedimiento simple para establecer el presupuesto de las agencias reguladoras: el director estaría encargado de preparar el proyecto de presupuesto, el consejo de administración debería examinarlo y aprobarlo, tras asegurarse de la aprobación de la Comisión, a la luz de las decisiones adoptadas en el marco del presupuesto general de las Comunidades Europeas. La aprobación de la gestión del presupuesto debe darla el Parlamento Europeo previa recomendación del Consejo.

Por lo que se refiere a los ingresos de las agencias, el elemento de la subvención —al menos parcial— a cargo del presupuesto general merecería generalizarse a fin de realzar la misión de servicio público de las agencias reguladoras. Por otra parte, estaría justificado prever la posibilidad de la autofinanciación de las agencias, como remuneración de los servicios prestados a los operadores interesados, como ocurre en determinadas agencias reguladoras existentes. Sin embargo, con vistas a salvaguardar su autonomía de apreciación y evitar el riesgo de «captura» por dichos operadores, sería preciso prever mecanismos para garantizar que las agencias continúan siendo financieramente independientes de dichas remuneraciones. Por último, en casos específicos, también podrían preverse contribuciones por parte de los Estados miembros.

Otros aspectos administrativos: el Tratado CE, así como determinados actos de Derecho derivado, imponen a las instituciones el respeto de una serie de obligaciones relacionadas, en general, con los principios de buena administración. A este respecto cabe mencionar: los principios relativos al derecho de audiencia y de respuesta de los operadores antes de la adopción de decisiones que les puedan perjudicar; la obligación de justificar los actos; las disposiciones en materia de transparencia y de acceso a los documentos, por una parte, y las reglas de protección de los datos personales y de confidencialidad de los asuntos, por otra; las disposiciones sobre la protección de los intereses financieros de la Comunidad y la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal perjudicial para los intereses de las Comunidades.

Dado que las agencias reguladoras participan activamente en el ejercicio de la función ejecutiva, los ciudadanos y los Estados miembros pueden esperar legítimamente que también se apliquen a estos los principios y las normas comunitarias de buena administración, incluidos los aspectos relativos al régimen lingüístico. Por tanto, es necesario prever que estas agencias respeten obligaciones similares en el conjunto de sus actividades.

A efectos del presente encuadramiento, las agencias reguladoras pueden dividirse en agencias decisorias, dotadas del poder de emitir actos jurídicos vinculantes respecto a terceros, entre otros, y agencias de asistencia, encargadas de ejercer tareas ejecutivas diversas con vistas a permitir a la Comisión realizar sus misiones, pero carentes de auténtico poder decisorio.

Las agencias decisorias podrán adoptar decisiones individuales, a excepción de medidas normativas de aplicación generalizada.

El recurso a las agencias reguladoras resulta apropiado en los ámbitos de alta especialización técnica.

El recurso a las agencias decisorias está limitado a los ámbitos en los que prevalece

un único interés público y en los que no deben arbitrar en conflictos entre intereses públicos, ejercer un poder de apreciación política o proceder a evaluaciones económicas complejas. No puede atribuirse a estas agencias responsabilidades respecto a las que el Tratado CE haya conferido directamente a la Comisión el poder de decisión.

El consejo de administración de la agencia debería ocuparse de la definición de las orientaciones generales de funcionamiento de la misma (programa de trabajo, reglamento interno, presupuesto, designación del director y de los miembros de los demás órganos de la agencia). Su composición debe reflejar la inserción de la agencia en el ejecutivo comunitario, sin dejar de tener en cuenta la experiencia de los ejecutivos nacionales y, en determinadas condiciones, el punto de vista de las partes interesadas.

El director de la agencia debería asumir la responsabilidad de las tareas operativas (adopción de las decisiones individuales, elaboración de los dictámenes y estudios, representación de la agencia y relaciones con las instituciones comunitarias). En la ejecución de sus tareas podrá estar asistido, según los casos, por el personal de la agencia, por un consejo ejecutivo restringido o por un comité consultivo, que puede estar encargado de elaborar dictámenes técnicos o científicos autónomos.

El director debería ser nombrado, según los casos, por el consejo de administración o por la Comisión. El Parlamento Europeo debería participar en el procedimiento de nombramiento, con vistas a reforzar la autoridad de la agencia.

Deberían establecerse salas de recursos en la organización interna de las agencias decisorias, con vistas a garantizar un primer control interno, pero independiente de sus decisiones.

Por lo que se refiere a los aspectos financieros y presupuestarios, el artículo 185 del nuevo Reglamento financiero general contiene disposiciones directamente aplicables. También debe tenerse en cuenta el Reglamento financiero marco relativo a las agencias, establecido por la Comisión. Por otra parte, sería necesario prever un procedimiento simple para establecer el presupuesto de las agencias. Dicho presupuesto debería ser provisionado por una subvención a cargo del presupuesto general de las Comunidades Europeas, así como, en su caso, por los ingresos percibidos como remuneración por los servicios prestados a los operadores interesados, asegurándose al mismo tiempo de que las agencias no se convierten en dependientes de dichas remuneraciones. En ciertos casos específicos, se podrían prever contribuciones por parte de los Estados miembros.

Algunos principios y reglas de buena administración (derecho de audiencia y de respuesta de los operadores afectados, obligación de justificar los actos, acceso a los documentos, protección de los datos personales y de la confidencialidad de los asuntos, protección de los intereses financieros de la Comunidad, lucha contra el fraude y la corrupción y régimen lingüístico) deben hacerse aplicables a las agencias.

4.3. Elementos relativos a los controles

Como ya se ha subrayado, la autonomía de que disponen las agencias reguladoras exige, como contrapartida, la necesidad de que éstas asuman responsabilidades claras. A tal fin, resulta esencial establecer un régimen de control idóneo para las agencias en cuestión.

Relaciones con la Comisión: en primer lugar, por las razones ya expuestas, es preciso establecer relaciones privilegiadas con la Comisión.

Por supuesto, no se trata de confiar a esta un poder de tutela jurídica; dicho de otro modo, no se trata de que pueda impartir instrucciones a las agencias reguladoras, anular sus decisiones o imponer la retirada de las mismas.

Se trata, más bien, de prever un conjunto de relaciones coherentes que aúnen la autonomía de las agencias con la responsabilidad que incumbe en último término a la Comisión dentro del sistema comunitario. Ya se ha mencionado el papel que la Comisión debe desempeñar en el procedimiento del nombramiento del director de la agencia; en la adopción del programa de trabajo y del presupuesto; y aún más, indirectamente, en las demás deliberaciones del consejo de administración de la agencia a través de los miembros que esta designa. Asimismo, se ha invocado el artículo 185 del Reglamento financiero general, que dispone que las auditorías de las agencias deben ser llevadas a cabo por el auditor interno de la Comisión.

A ello ha de añadirse que la Comisión debe poder ejercer su papel de «guardiana» del Derecho comunitario y, por tanto, ha de poder intervenir para asegurarse de que las agencias respetan las disposiciones de dicho Derecho —por ejemplo, por lo que se refiere a la aplicación del Estatuto de los funcionarios al personal de la agencia—. Por otra parte, es importante que la Comisión pueda asegurarse de que su responsabilidad general en materia de ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas, prevista por el artículo 274 del Tratado CE, no sea puesta en entredicho por las acciones adoptadas por dichas agencias.

Control administrativo: de conformidad con el artículo 43 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, es preciso prever que las agencias reguladoras sean sometidas al control administrativo del Defensor del Pueblo europeo, en las condiciones previstas por el artículo 195 del Tratado CE.

Control político: el Parlamento Europeo y el Consejo deberían poder estar en condiciones de ejercer cierto control de índole política sobre las agencias reguladoras. A tal fin, se podría prever que los directores de las agencias estuviesen sometidos a audiencias por parte de dichas instituciones y que las agencias elaborasen informes periódicos sobre su funcionamiento.

Control financiero: la ejecución del presupuesto de las agencias reguladoras debe someterse a un control ejercido, en primer lugar, por el Tribunal de Cuentas, de conformidad con el artículo 248 del Tratado CE, y posteriormente por el Parlamento Europeo, en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión del presupuesto de la agencia.

Por otra parte, las reglamentaciones relativas a los poderes de investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) deberían ser aplicables a dichas agencias sin restricciones.

Control judicial: es preciso asegurarse de que las agencias reguladoras respetan los principios del sistema institucional en el que se enmarcan, así como las reglamentaciones específicas que han de aplicárseles. Por tanto, es preciso prever un poder de recurso de los Estados miembros

y las instituciones ante el Tribunal de Justicia, con vistas a que se compruebe toda violación de dichos principios y normas por las agencias y se anulen los actos que se vieran afectados por dichas violaciones.

Más en concreto, por lo que se refiere a las agencias decisorias, el respeto del principio general de legalidad lleva aparejada la exigencia de prever la posibilidad de un recurso por terceros interesados ante el Tribunal de Primera Instancia o, en el futuro, ante una cámara jurisdiccional especializada, para solicitar la anulación de las decisiones adoptadas por la agencia —revisadas, en su caso, por las salas de recursos internas— contra dichos terceros y para hacer constatar la falta de decisión en caso de que, injustificadamente, esta no se adopte.

Por último, las agencias reguladoras deben asumir la responsabilidad jurídica de los actos que se les imputan. De ello se desprende que sería preciso prever que reparen los daños causados por dichos actos, en su caso tras la constatación judicial de su responsabilidad.

Con vistas a garantizar la coherencia de la acción de las agencias reguladoras en el marco del ejercicio de la función ejecutiva comunitaria, es preciso prever relaciones privilegiadas entre la Comisión y dichas agencias: como complemento de las propuestas ya presentadas (participación directa en el procedimiento de nombramiento del director y en la adopción de determinados actos de mayor importancia, participación en el consejo de administración, realización de auditorías), sería preciso que la Comisión ejerciera su papel de guardiana del Derecho comunitario y su responsabilidad general en la ejecución del presupuesto comunitario.

Las agencias deberían estar sometidas al control administrativo del Defensor del Pueblo europeo.

Además, deberían estar sometidas al control político del Parlamento Europeo y del Consejo (audiencias del director, informes de actividad).

Las agencias deberían estar sometidas al control financiero del Tribunal de Cuentas y del Parlamento Europeo, y deberían aplicárseles las normas relativas a los poderes de investigación de la OLAF sin restricciones.

Los actos de carácter vinculante de las agencias deben ser sometidos al control jurisdiccional, a través de la posibilidad de un recurso de anulación para los Estados miembros, las instituciones y los terceros interesados. Estos últimos deberían poder presentar también recursos por omisión en caso de que las agencias no actúen y recursos de reparación de los daños derivados de los actos que son imputables a aquellas.