

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
Bruselas 25-7-2001
COM (2001) 428 final

LA GOBERNANZA EUROPEA.
UN LIBRO BLANCO

SUMARIO: Resumen. I. ¿Por qué reformar la Gobernanza Europea? II. Los principios de la buena Gobernanza. III. Cambios propuestos. 3.1. Una mayor participación de todos los actores sociales. 3.2. Mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados. 3.3. La contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial. 3.4. Centrar las políticas y las Instituciones. IV. De la Gobernanza al futuro de Europa.

RESUMEN

Los dirigentes políticos de toda Europa se enfrentan actualmente a una verdadera paradoja. Por una parte, los europeos esperan de ellos que encuentren soluciones a los grandes problemas que acucian a la sociedad. Pero, al mismo tiempo, esos mismos ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las Instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos.

Tanto los parlamentos como los gobiernos nacionales son conscientes de este problema, que sin embargo resulta especialmente preocupante en lo que atañe a la Unión Europea. Son muchos lo que, frente a un sistema complejo cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos desean. A menudo se percibe a la Unión como algo remoto y, al mismo tiempo, demasiado intervencionista.

El «no» irlandés evidencia el impacto de estos problemas en buena parte de la población. Dicho impacto se reflejó no sólo en el resultado final del referéndum, sino también en la escasa participación y calidad del debate que lo precedió.

Y, sin embargo, los ciudadanos también esperan que la Unión esté en vanguardia a la hora de aprovechar las oportunidades de desarrollo económico y humano que

ofrece la globalización y de enfrentarse a los desafíos que se plantean en ámbitos tales como el medio ambiente, la delincuencia y los conflictos regionales. Esperan que la Unión actúe tan visiblemente como los Gobiernos nacionales.

Las Instituciones democráticas y los representantes públicos tanto a nivel nacional como europeo pueden y deben tratar de conectar Europa a sus ciudadanos, como requisito previo a unas políticas pertinentes y efectivas.

La Comisión identificó la reforma de la gobernanza europea como uno de sus cuatro objetivos estratégicos a principios de 2000. Los acontecimientos políticos que se han producido desde entonces han evidenciado que la Unión se enfrenta a un doble desafío: no sólo se precisa una actuación urgente para reformar la gobernanza en el marco de los actuales Tratados, sino que también se requiere un debate más amplio sobre el futuro de Europa en la perspectiva de la próxima Conferencia Intergubernamental.

Ya en el marco de los Tratados existentes, la Unión debe centrarse en adaptar sus Instituciones y en reforzar la coherencia de sus políticas para potenciar la visibilidad de su acción y los principios que la inspiran. Una Unión más coherente no sólo será más fuerte a nivel interno, sino que también verá reforzada su capacidad de liderazgo en el mundo. Estará asimismo mejor situada para afrontar el desafío de la ampliación.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea se refiere a la manera en que la Unión utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. Y esa reforma debe iniciarse ya, para que la población perciba algún cambio mucho antes de que se proceda a la modificación de los Tratados comunitarios.

El Libro Blanco propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la UE con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes. Esto debería permitir a los ciudadanos comprobar cómo los Estados miembros, actuando de manera conjunta en el marco de la Unión son capaces de responder más eficazmente a sus preocupaciones.

La Comisión no puede por sí sola acometer estos cambios. Tampoco debe pensarse que este Libro Blanco representa una solución milagrosa a todos los problemas. La introducción de cambios requiere un esfuerzo no sólo por parte de las restantes Instituciones, sino también, en los Estados miembros actuales y futuros, por parte de las Administraciones centrales, regionales y municipales, así como por parte de la sociedad civil. El presente Libro Blanco va principalmente dirigido a ellos. Propone una primera serie de medidas, algunas de las cuales deberían ayudar a la Comisión a centrar su labor en torno a unas prioridades claras, dentro de las tareas que le asigna el Tratado: derecho de iniciativa, ejecución de las políticas, guardiana de los Tratados y representación internacional. Éstas medidas se adoptarán de manera inmediata. El Libro Blanco lanza asimismo un proceso de consulta que se prolongará hasta finales de marzo de 2002 sobre las actuaciones necesarias por parte de las restantes Instituciones y los Estados miembros.

De aquí a finales de 2002, la Comisión presentará un informe sobre los progresos realizados y las enseñanzas extraídas de la consulta sobre el Libro Blanco. Dicho informe debería sentar las bases para un ulterior desarrollo de la agenda sobre la gobernanza en colaboración con las restantes Instituciones.

La Comisión participará asimismo activamente en la preparación del próximo Consejo Europeo de Laeken, presentando sus puntos de vista sobre los objetivos políticos que la Unión Europea debería perseguir y sobre el marco institucional necesario para alcanzarlos. Para ello, se basará en los principios del presente Libro Blanco.

LOS CAMBIOS PROPUESTOS

La Unión debe renovar el método comunitario siguiendo un enfoque menos orientado en sentido descendente y completando de manera más eficaz los instrumentos de las políticas de la Unión con instrumentos no legislativos.

Un mayor grado de participación y apertura

Al margen de cómo se elaboren y adopten las políticas de la Unión, el procedimiento seguido deberá ser más transparente, y más fácil de seguir y entender. La Comisión deberá:

- Facilitar una información actualizada y en línea sobre la elaboración de las políticas en todas las etapas del proceso de decisión.

Es necesario reforzar la interacción con los organismos regionales y locales y la sociedad civil. Esta responsabilidad incumbe fundamentalmente a los Estados miembros. Pero la Comisión, por su parte, deberá:

- A través de asociaciones nacionales y europeas, establecer un diálogo más sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales en una fase precoz de la elaboración de las políticas.
- Introducir una mayor flexibilidad en los métodos de aplicación de la legislación comunitaria que permita tener en cuenta las peculiaridades regionales y locales.
- Establecer y publicar un conjunto de normas mínimas de consulta sobre la política de la Unión Europea.
- Establecer acuerdos de asociación que vayan más allá de las normas mínimas en determinados ámbitos y comprometan a la Comisión a un mayor nivel de consulta, a cambio de mayores garantías de transparencia y representatividad por parte de las organizaciones consultadas.

Mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados

Con el fin de mejorar la calidad de sus políticas, la Unión deberá en primer lugar evaluar la necesidad de acción y, en caso afirmativo, decidir si dicha acción debe em-

prenderse a nivel de la Unión. Allí donde su actuación resulte necesaria, la Unión deberá considerar la combinación de distintos instrumentos políticos.

En el marco de su función legislativa, la Unión tendrá que estudiar la manera de acelerar el proceso legislativo. Deberá encontrar un justo equilibrio entre la imposición de un enfoque uniforme allí donde éste sea necesario y la introducción de una mayor flexibilidad en la aplicación específica de las normas. Deberá asimismo reforzar la confianza en la manera en que la opinión de los expertos influye en las decisiones políticas.

La Comisión deberá:

- Fomentar un mayor uso de los distintos instrumentos de acción publicapolíticos (reglamentos, directivas marco, mecanismos de corregulación).
- Simplificar ulteriormente el Derecho comunitario existente y animar a los Estados miembros a simplificar las reglamentaciones nacionales de aplicación de las disposiciones comunitarias.
- Publicar directrices sobre la obtención y utilización de la opinión de los expertos, de manera que quede claro cuál es el dictamen emitido, de dónde procede, cómo se utiliza y qué otras opiniones alternativas existen.

Se precisa también una aplicación más rigurosa de la legislación comunitaria no sólo para garantizar la eficacia del mercado interior, sino para reforzar la credibilidad de la Unión y de sus Instituciones.

La Comisión deberá:

- Establecer unos criterios para centrar sus actividades de investigación de las posibles violaciones del Derecho comunitario.
- Definir los criterios utilizados para la creación de nuevas agencias reguladoras y el contexto en el que deberían operar.

Gobernanza mundial

El Libro Blanco rebasa la perspectiva de Europa y contribuye al debate sobre la gobernanza mundial. La Unión debería tratar de aplicar los principios de buena gobernanza a sus responsabilidades mundiales. Debería hacer lo posible por aumentar la eficacia y las competencias de ejecución de las Instituciones internacionales.

La Comisión deberá:

- Mejorar el diálogo con los agentes gubernamentales y no gubernamentales de los terceros países en el marco de la elaboración de propuestas políticas que revistan una dimensión internacional.
- Proponer una revisión de la representación internacional de la Unión para que ésta pueda expresarse más a menudo con una sola voz.

Centrar las Instituciones

Las Instituciones de la Unión y los Estados miembros deben colaborar en la definición de una estrategia política global. Deberían centrar las políticas de la Unión y adaptar su sistema de funcionamiento.

La Comisión deberá:

- Intensificar los esfuerzos tendentes a garantizar la coherencia de las políticas e identificar objetivos a largo plazo.
- Presentar ante la próxima Conferencia Intergubernamental propuestas destinadas a centrar la responsabilidad ejecutiva de la Comisión.

La Comisión hace un llamamiento al Consejo para que refuerce su capacidad de adoptar decisiones y superar los intereses sectoriales. El Consejo debería asimismo establecer un vínculo más fuerte entre la política de la Unión Europea y la política nacional. Al asumir su responsabilidad política con arreglo al método comunitario, el Consejo dejaría al Consejo Europeo una mayor libertad para dedicarse a la definición y el seguimiento de orientaciones estratégicas a más largo plazo.

El Consejo y el Parlamento Europeo deberían centrarse más en la definición de los elementos esenciales de las políticas y el control de su ejecución. El Parlamento debería reforzar su papel, alimentando el debate político a partir de las reacciones de sus electores.

CÓMO TRANSMITIR SUS REACCIONES AL LIBRO BLANCO

Las reacciones relativas al presente Libro Blanco podrán dirigirse directamente a la Comisión hasta el 31 de marzo de 2002. El sitio web sobre la Gobernanza (http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm) ofrecerá información actualizada y conexiones con numerosos foros de debate interactivos —incluidos los foros sobre la gobernanza— animados por agentes institucionales y no gubernamentales y otros foros sobre el futuro de Europa, así como con el portal de la Comisión consagrado a la elaboración interactiva de las políticas.

Las reacciones dirigidas a la Comisión deberán enviarse a la siguiente dirección electrónica: sg-governance@cec.eu.int o a la siguiente dirección postal: Libro Blanco sobre la Gobernanza, Comisión Europea, C80 05/66, Rue de la Loi 200, B - 1049 Bruselas.

Las reacciones recibidas se publicarán en el citado sitio. Si no desea ver publicadas sus observaciones, le rogamos formule una solicitud expresa de tratamiento confidencial.

I. ¿POR QUÉ REFORMAR LA GOBERNANZA EUROPEA?

La integración europea ha generado cincuenta años de estabilidad, paz y prosperidad económica. Ha contribuido al aumento del nivel de vida, a la creación de un mercado interior y al refuerzo de la voz de la Unión en el mundo. Ha permitido obte-

ner resultados que habrían estado fuera del alcance de la actuación individual de los diferentes Estados miembros. Así, ha propiciado toda una serie de sucesivas candidaturas de adhesión, y en el plazo de unos pocos años se expandirá a escala continental. También ha servido de modelo para la integración regional en todo el mundo.

Estos resultados se han obtenido con medios democráticos. En efecto, la Unión se basa en el Estado de Derecho; debe fundamentar su acción en la Carta de los Derechos Fundamentales y tiene un doble mandato democrático a través de un Parlamento que representa a los ciudadanos de la UE y un Consejo que representa a los Gobiernos electos de los Estados miembros.

Y, sin embargo, a pesar de estos éxitos, son muchos lo Europeos que se sienten alejados de la labor de la Unión.

Este sentimiento no se limita a las Instituciones europeas, sino que afecta al conjunto de las Instituciones políticas en todo el mundo. Pero, por lo que se refiere a la Unión, refleja unas tensiones concretas y una incertidumbre sobre la identidad de la Unión y aquello en lo que aspira a convertirse, sobre sus límites geográficos, sus objetivos políticos y la manera en que estos poderes son compartidos con los Estados miembros.

El cada vez menor índice de participación en las últimas elecciones al Parlamento Europeo y el «no» irlandés contribuyen también a poner de manifiesto la creciente brecha existente entre la Unión Europea y las personas a las que sirve:

- La Unión les parece incapaz de actuar eficazmente frente a problemas claros, tales como el desempleo, los riesgos alimentarios, la delincuencia, los conflictos que se producen a las puertas de sus fronteras de la UE, o su papel en el mundo.
- Sin embargo, cuando la Unión actúa eficazmente, es raro que se le reconozca el debido mérito. Los ciudadanos no son conscientes de que la mejora de sus derechos y su calidad de vida proceden en realidad de decisiones europeas, y no nacionales. Pero al mismo tiempo esperan que la Unión actúe tan eficaz y visiblemente como sus gobiernos nacionales.
- Del mismo modo, los Estados miembros no aciertan a transmitir adecuadamente lo que la Unión está haciendo o lo que ellos mismos están haciendo dentro de la Unión. Los Estados miembros culpan a «Bruselas» con excesiva ligereza de las decisiones difíciles que ellos mismos han acordado o incluso propiciado.
- Por último, muchos ciudadanos desconocen las diferencias que existen entre las Instituciones. No saben quiénes adoptan las decisiones que les afectan y no consideran que las Instituciones puedan canalizar eficazmente sus puntos de vista o sus preocupaciones.

Pero no por ello esos ciudadanos se sienten necesariamente menos europeos. Siguen esperando la adopción de medidas a escala europea en numerosos ámbitos, pero

ya no creen en la capacidad de un sistema complejo para ofrecerles los resultados que desean. En otras palabras, la gente mantiene unas expectativas defraudadas, pero expectativas al fin y al cabo.

El debate sobre el futuro de Europa y el alcance del Libro Blanco

Este desencanto, así como las grandes cuestiones sobre el futuro que entraña, serán objeto de un intenso debate en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental. No obstante, en su preparación de ulteriores cambios institucionales, la Unión debe lanzar desde ya el proceso de reforma. Aún es mucho lo que puede hacerse para cambiar el sistema de funcionamiento de la Unión en el marco de los Tratados vigentes. Ésta es la razón por la que, mucho antes del Consejo Europeo de Niza, la Comisión decidió lanzar a principios de 2000 la reforma de la gobernanza europea ¹ como un objetivo estratégico.

La reforma de la gobernanza aborda la cuestión de cómo la UE utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. Se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir a la UE una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas.

Con este propósito, la Unión deberá combinar más eficazmente diferentes instrumentos de acción pública, tales como la legislación, el diálogo social, la financiación estructural o los programas de acción. Esto debería contribuir a reforzar el método comunitario.

La reforma de la gobernanza europea implica que la Comisión deberá centrarse en su misión esencial. Las propuestas del presente Libro pretenden mejorar la calidad de la forma en que desarrolla sus iniciativas de carácter político, garantizando una mayor claridad y eficacia en la ejecución de las mismas y optimizando el impacto de la labor de la Comisión como guardiana de los Tratados.

¿Qué es el método comunitario?

El método comunitario garantiza tanto la diversidad como la eficacia de la Unión. Garantiza asimismo el tratamiento equitativo de todos los Estados miembros, desde el más pequeño hasta el más grande. Ofrece un medio de arbitraje entre los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general a nivel de la Comisión, y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, a nivel del Consejo y el Parlamento Europeo, que son las dos instancias legislativas de la Unión.

¹ El concepto de «gobernanza» designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

- La **Comisión Europea** es a título exclusivo la encargada de formular propuestas legislativas y políticas. Su independencia favorece su capacidad para ejecutar políticas, actuar como guardiana de los Tratados y representar a la Comunidad en las negociaciones internacionales.
- La adopción de los actos legislativos y presupuestarios corresponde al **Consejo** (que representa a los Estados miembros) y al **Parlamento Europeo** (que representa a los ciudadanos). El uso de la mayoría cualificada en las votaciones del Consejo es un elemento fundamental para garantizar la eficacia de este método. La ejecución de las políticas incumbe a la Comisión y a las autoridades nacionales.
- **El Tribunal de Justicia Europeo** garantiza el respeto del Estado de Derecho.

La Comisión no puede por sí sola mejorar la gobernanza europea. Tampoco debe pensarse que este Libro Blanco representa una solución milagrosa a todos los problemas. El cambio requiere una acción concertada por parte de todas las Instituciones europeas, los Estados miembros actuales y futuros, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil. El presente Libro Blanco va principalmente dirigido a ellos. Su compromiso en la reforma de la gobernanza europea será esencial para recuperar la confianza antes del nuevo ciclo de reforma institucional. Los dirigentes electos en los distintos niveles, en particular a nivel nacional, desempeñarán un papel crucial en este contexto.

La credibilidad de la Unión dependerá de su capacidad para aportar un valor añadido a las políticas nacionales y responder más eficazmente a las preocupaciones de los ciudadanos a nivel europeo y mundial. El Libro Blanco identifica los instrumentos necesarios para aumentar la coherencia de las políticas de la Unión y facilitar la labor de las distintas instituciones. Subraya la necesidad de una acción comunitaria equilibrada y proporcional a los objetivos políticos perseguidos. Esta necesidad será aún más acuciante en una Unión ampliada. Por último, la reforma de la gobernanza europea reforzará la capacidad de la UE para influir en el curso de los acontecimientos mundiales.

Desarrollar el Libro Blanco

El Libro Blanco propone un primer paquete de medidas, algunas de las cuales tienen por objeto centrar a la Comisión en torno a sus tareas esenciales. Éstas acciones se emprenderán de forma inmediata y deberían también inspirar los cambios en las demás Instituciones. El Libro Blanco abre asimismo un proceso de consulta sobre la necesidad de nuevas actuaciones, especialmente por parte de las otras Instituciones y los Estados miembros.

La consulta formal sobre el Libro Blanco durará hasta el 31 de marzo de 2002, y continuará recabando la información procedente de la red de más de 2.500 organizaciones e individuos que ya han participado en el debate sobre la gobernanza en todo el territorio europeo, incluidos los países candidatos². Antes de que finalice 2002, la

² Varios Grupos de Trabajo internos han contribuido a este trabajo. Sus informes, publicados paralelamente al presente Libro Blanco, pueden obtenerse en el ya citado sitio Web sobre la Gobernanza. Su contenido no refleja la posición oficial de la Comisión. Por otra parte, el Libro Blanco se ha inspirado, asimismo, en una encuesta de opinión realizada en los 15 Estados miembros y en nueve países candidatos.

Comisión presentará un informe sobre los progresos alcanzados y extraerá las enseñanzas que se deriven de la consulta. Esto debería permitir sentar las bases para una futura cooperación entre las Instituciones sobre la reforma de la gobernanza europea en el marco de los Tratados vigentes.

Mientras tanto, se intensificará el debate sobre el futuro de Europa, que conducirá a los cambios institucionales que se adopten en la próxima Conferencia Intergubernamental. La Comisión participará activamente en la preparación del próximo Consejo Europeo de Laeken presentando sus puntos de vista sobre los objetivos políticos que la Unión Europea debería perseguir y sobre el marco institucional necesarios para alcanzarlos. Para ello, se basará también en los principios del presente Libro Blanco. Por otra parte, éste sienta las bases para el futuro de Europa e identifica los nuevos métodos de funcionamiento que no podrán prosperar sin la consiguiente modificación de los Tratados.

II. LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA

Cinco son los principios que constituyen la base de una buena gobernanza y de los cambios propuestos en el presente Libro Blanco: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local. Revisten una especial importancia para la Unión en la medida en que ésta desee responder a los desafíos mencionados en el capítulo anterior.

- **Apertura.** Las Instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.
- **Participación.** La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.
- **Responsabilidad.** Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativos y ejecutivo. Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su

acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor resaponsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.

- **Eficacia.** Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.
- **Coherencia.** Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad, desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.

Cada uno de estos principios es importante en sí mismo. Pero no pueden ponerse en práctica mediante acciones separadas. Las políticas ya no pueden resultar eficaces si no se elaboran y aplican de una forma más integradora.

La aplicación de estos cinco principios refuerza los de:

- **Proporcionalidad y subsidiariedad.** Desde la concepción de las políticas hasta su aplicación efectiva, la elección del nivel en el que ha de actuarse (desde el nivel comunitario hasta el nivel local) y la selección de los instrumentos utilizados deben estar en proporción con los objetivos perseguidos. Quiere decirse que antes de lanzar una iniciativa es esencial comprobar sistemáticamente: *a)* si la actuación pública es realmente necesaria; *b)* si el nivel europeo es el más apropiado para dicha actuación; y *c)* si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos.

También la Unión está cambiando. Su agenda abarca actualmente la Política Exterior y de Defensa, la inmigración y la lucha contra la delincuencia, y se está expandiendo para incluir a nuevos miembros. Ya no será juzgada exclusivamente en función de su aptitud para eliminar los obstáculos al comercio o para crear un mercado interior; hoy por hoy, su legitimidad es una cuestión de participación y compromiso. Esto significa que el modelo lineal consistente en decidir las políticas desde arriba debe ser sustituido por un círculo virtuoso basado en la interacción, en las redes existentes y en una participación a todos los niveles, desde la definición de las políticas hasta su aplicación.

III. CAMBIOS PROPUESTOS

Los cambios propuestos se dividen en cuatro secciones. La primera se centra en los medios de reforzar la participación en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE. La segunda se refiere a la mejora de la calidad y aplicación de las políticas comunitarias. La tercera tiene por objeto reforzar la vinculación entre la gobernanza europea y el lugar de la Unión en el mundo. Por último, la cuarta sección aborda el papel de las Instituciones.

3.1. Una mayor participación de todos los actores sociales

Hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión

La democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público. Para ello, deben tener acceso a una información fiable sobre los asuntos europeos y estar en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político. En 2001, se han realizado considerables progresos con la aprobación de nuevas normas que permiten a los ciudadanos un mayor acceso a los documentos de la Comunidad.

Pero las Instituciones y los Estados miembros tendrán también que establecer una comunicación más activa con la opinión pública sobre las cuestiones europeas. La política de comunicación de la Comisión y las restantes Instituciones³ fomentará los esfuerzos destinados a proporcionar información a nivel nacional y local, recurriendo en la medida de lo posible a las redes existentes, a las organizaciones de base y a las autoridades nacionales, regionales y locales. La información deberá presentarse de una forma adaptada a las necesidades y preocupaciones locales y en todas las lenguas oficiales de la Unión si se quiere evitar excluir a una gran parte de la población: este reto será aún más acuciante en el contexto de la ampliación.

Las tecnologías de la información y la comunicación desempeñarán un papel importante. Así, el sitio web EUROPA⁴ de la Unión Europea deberá convertirse en una plataforma interactiva de información, diálogo y debate, conectando las distintas redes que operan paralelamente en este sentido en toda la Unión.

Para generar un sentimiento de pertenencia a Europa se requiere una mayor cantidad de información y una comunicación más efectiva. Se trata de crear un «espacio» transnacional en que los ciudadanos de los distintos países puedan discutir sobre lo que en su opinión constituyen los retos principales de la Unión. Esto debería permitir a los responsables políticos mantenerse en contacto con la opinión pública europea, e identificar los proyectos europeos que cuentan con el apoyo de la población.

³ Véase la Comunicación de la Comisión sobre un nuevo marco de cooperación tras la política de información y comunicación de la Unión Europea, COM (2001) 354, de 27.6.2001.

⁴ www.europa.eu.int.

Acciones

En 2002, las *Instituciones europeas* deberían seguir colaborando en el desarrollo de EUR-LEX⁵ como el único punto de consulta en línea existente en todas las lenguas, a través del cual el público puede seguir las distintas propuestas políticas a lo largo de todo el proceso de decisión.

A partir de comienzos de 2002, *el Consejo y el Parlamento Europeo* deberían potenciar una disponibilidad más rápida de la información relativa a todas las etapas del proceso de codecisión, especialmente en lo que se refiere a la fase final, conocida como «procedimiento de conciliación».

Por su parte, los *Estados miembros* deberían promover el debate público sobre las cuestiones europeas.

Llegar hasta el ciudadano por la vía de la democracia regional y local

La expansión de las actividades de la Unión durante los últimos 15 años ha supuesto su acercamiento a las regiones, ciudades y organismos locales, actualmente responsables de aplicar las políticas de la UE, desde las medidas agrarias a los Fondos Estructurales, pasando por las normas medioambientales. La mayor participación de las autoridades regionales y locales en las políticas de la Unión refleja también, en algunos Estados miembros, su creciente responsabilidad y un mayor compromiso de los ciudadanos y organización de base en los procesos de la democracia local⁶.

No obstante, el actual sistema de funcionamiento de la Unión no permite una interacción suficiente en el marco de una asociación a distintos niveles, en que los Gobiernos nacionales implicaran plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas. Las regiones y ciudades sienten a menudo que, a pesar de su creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias, su papel de intermediarios electos y representativos, capaces de interactuar con la población en materia de política comunitaria, no se aprovecha lo suficiente.

También existe la impresión negativa de que la legislación adoptada por el Consejo y el Parlamento Europeo o bien es demasiado detallada, o bien no se adapta lo suficiente a la experiencia y condiciones locales. Y ello a menudo en claro contraste con las propuestas originales presentadas por la Comisión.

Las críticas no sólo van dirigidas contra la Unión. La principal responsabilidad en cuanto a implicar a los niveles regionales y locales en la política de la Unión recae y debe seguir recayendo en las autoridades nacionales. Pero se tiene la impresión de que los Gobiernos nacionales no siempre asocian en suficiente medida a los agentes regionales y locales en la preparación de sus posiciones sobre las políticas co-

⁵ El portal EUR-LEX ya ofrece un instrumento único para acceder a la información sobre la legislación comunitaria aprobada o en vías de aprobación (www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html).

⁶ Véase el dictamen del Comité de las Regiones de 14 de diciembre de 2000 sobre «Las nuevas formas de gobernanza: Europa, un marco para la iniciativa de los ciudadanos» (CdR 186/2000).

munitarias. Cada Estado miembro debe establecer mecanismos adecuados para organizar amplias consultas en el marco del examen y aplicación de las decisiones y políticas europeas que revistan una dimensión territorial. El proceso de decisión política de la Unión Europea y, en particular, su calendario deberían permitir a los Estados miembros tener en cuenta la experiencia regional y local, y extraer las debidas conclusiones.

Se impone una acción complementaria a nivel comunitario en tres ámbitos para instaurar una mejor asociación entre los distintos niveles:

Participación en la elaboración de las políticas. A nivel comunitario, la Comisión debe velar por la integración de las realidades y experiencias regionales y locales en la concepción de las propuestas políticas. Con este propósito, debería organizar un diálogo sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las Administraciones regionales y locales, sin menoscabo de las respectivas disposiciones constitucionales y sistemas administrativos. La Comisión apoya los actuales esfuerzos por aumentar la cooperación entre estas asociaciones y el Comité de las Regiones. Por otra parte, el intercambio de personal y experiencias entre las Administraciones a los distintos niveles puede contribuir a un mejor conocimiento de los objetivos políticos, los métodos de trabajo y los instrumentos de unos y otros.

Una mayor flexibilidad. Debido a la diversidad de las condiciones locales, puede resultar difícil adoptar una normativa aplicable al conjunto de la Unión sin caer en una complejidad excesiva. Las legislaciones y programas con un fuerte impacto territorial deberían aplicarse con una mayor flexibilidad, siempre que se mantenga un equilibrio en las condiciones de competencia del mercado interior.

La Comisión es asimismo partidaria de comprobar si, en el marco de las disposiciones de los Tratados vigentes, la aplicación de ciertas políticas comunitarias podría lograrse más adecuadamente mediante contratos tripartitos «por objetivos». Tales contratos se celebrarían entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales designados al efecto. Las Administraciones centrales desempeñarían un papel clave en la elaboración de tales contratos y se encargarían de su aplicación. Este tipo de contratos confiarían a la autoridad subnacional del Estado miembro designada la tarea de ejecutar acciones concretas para alcanzar los objetivos específicos definidos en la legislación «primaria». Los contratos deberían incluir disposiciones que permitieran su seguimiento. Este método se emplearía para los reglamentos o directivas cuya aplicación compete a las autoridades públicas subnacionales en el marco del sistema nacional institucional o administrativo. El ámbito de la política medioambiental podría ser un candidato ideal para este proyecto piloto. Además, la Comisión ya se ha comprometido a aplicar en el futuro un enfoque más descentralizado en materia de política regional ⁷.

⁷ Segundo informe sobre la Cohesión Económica y Social, COM (2001) 21 final, de 31.1.2001.

Coherencia general de las políticas. Deberá tenerse en cuenta el impacto territorial de las políticas comunitarias en ámbitos tales como el transporte, la energía o el medio ambiente. Estas políticas deben formar parte de un todo coherente. Tal y como se precisa en el segundo Informe sobre la Comisión, es preciso evitar una lógica demasiado sectorial. Del mismo modo, las decisiones adoptadas a nivel regional o local deberían ser compatibles con un abanico más amplio de principios que cimentaran una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio en la Unión.

La Comisión tiene la intención de aprovechar este diálogo reforzado con los Estados miembros, sus regiones y ciudades, para elaborar indicadores que permitan detectar los ámbitos en que aún se precisa una mayor coherencia. Se basará para ello en los trabajos existentes, tales como la *Perspectiva del Desarrollo Territorial Europeo* adoptada en 1999 por los Ministros encargados de la ordenación del territorio. Esta promoción de una mayor coherencia entre las medidas de ordenación territorial a distintos niveles debería asimismo contribuir a la revisión de las políticas en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible⁸.

Acciones

La *Comisión* deberá:

- A partir de 2002, entablar un diálogo más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las Administraciones regionales y locales en una fase temprana del proceso de elaboración de las políticas.
- A partir de 2002, lanzar el proyecto piloto de «contratos por objetivos» en uno o más ámbitos, como un medio más flexible de garantizar la aplicación de las políticas comunitarias.

El *Comité de las Regiones* debería:

- Asumir un papel más activo en la evaluación de la acción comunitaria mediante, por ejemplo, la preparación de informes preliminares anteriores a las propuestas de la Comisión.
- Organizar el intercambio de las mejores prácticas de participación de las autoridades regionales y locales en la fase preparatoria del proceso de decisión europeo a nivel nacional.
- Examinar el impacto local y regional de algunas directivas, e informar a la Comisión de aquí a finales de 2002 sobre las posibilidades de lograr una mayor flexibilidad en su aplicación. Sobre la base de dicha información, la Comisión se planteará la posibilidad de un enfoque más sistemático que permita alcanzar dicha flexibilidad en relación con algunos elementos del Derecho comunitario.

⁸ Comunicación sobre un desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor, COM (2001) 264 final, de 15.5.2001.

Los *Estados Miembros* deberían:

- Analizar las posibilidades de una mayor participación de los agentes locales y regionales en la definición de las políticas comunitarias.
- Promover la utilización de acuerdos contractuales con sus regiones y organismos locales.

Implicar a la sociedad civil

La sociedad civil desempeña un importante papel al permitir a los ciudadanos expresar sus preocupaciones y prestar servicios que respondan a las necesidades de la población. Las organizaciones que la integran movilizan a los ciudadanos y prestan su apoyo, por ejemplo, a las personas víctimas de exclusiones o discriminaciones. La Unión Europea ha fomentado el desarrollo de la sociedad civil en los países candidatos en el marco de su preparación a la adhesión. Las Organizaciones No Gubernamentales desempeñan un importante papel en la política de ayuda al desarrollo a escala mundial. Sirven a menudo de sistema de alerta rápida para orientar el debate político⁹.

Las organizaciones sindicales y patronales tienen un papel y una influencia particulares. El Tratado CE exige a la Comisión consultar a los interlocutores sociales en la preparación de propuestas, especialmente en materia de política social. En determinadas condiciones, dichas organizaciones pueden celebrar acuerdos vinculantes que acaban convirtiéndose en disposiciones de Derecho comunitario (en el marco del «diálogo social»). Debe animarse a los interlocutores sociales a hacer un mayor uso de las competencias que les confiere el Tratado para celebrar acuerdos voluntarios.

Cada vez es mayor en la «sociedad civil» la impresión de que Europa ofrece una buena plataforma para modificar las orientaciones políticas y cambiar la sociedad. Esta nueva visión abre verdaderas perspectivas de ampliación del debate sobre el papel de Europa. Brinda asimismo la oportunidad de lograr que los ciudadanos participen más activamente en la realización de los objetivos de la Unión y de ofrecerles una vía estructurada para canalizar sus reacciones, críticas y protestas¹⁰.

Este enfoque es ya una realidad en ámbitos tales como el comercio y el desarrollo, y se ha propuesto recientemente su aplicación en el sector pesquero¹¹,

⁹ La sociedad civil agrupa, en particular, a las organizaciones sindicales y patronales (los «interlocutores sociales»), así como a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base, y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, con una especial contribución por parte de las iglesias y comunidades religiosas. Para una definición más precisa de la sociedad civil organizada, véase el dictamen del Comité Económico y Social sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», DO C 329, de 17.11.1999, p. 30.

¹⁰ Esta información permitiría en concreto un seguimiento en el marco del documento de reflexión «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración», COM (2000) 11 final, de 18.1.00.

¹¹ Libro verde sobre el futuro de la política pesquera común, COM (2001) 135 final, de 20.3.2001.

Una mayor participación supone también una mayor responsabilidad. La propia sociedad civil debe aplicar los principios de buena gobernanza, entre los que se incluyen el de la responsabilidad y el de la transparencia. La Comisión tiene la intención de crear, de aquí a finales de 2001, una extensa base de datos en línea que proporcione información detallada sobre las organizaciones de la sociedad civil activas a nivel europeo, y que debería tener como efecto mejorar su organización interna.

El Comité Económico y Social deberá participar en el establecimiento de una nueva relación de mutua responsabilidad entre las Instituciones y la sociedad civil, de acuerdo con las modificaciones del artículo 257 del Tratado CE¹² aprobadas en Niza. Para ello, su organización y funciones deberán ser objeto de revisión. Los Estados miembros deberán tener en cuenta este aspecto a la hora de designar a los nuevos miembros del Comité.

Al igual que el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social debería incrementar su participación mediante la preparación de dictámenes e informes preliminares, con el fin de contribuir a la elaboración de las políticas en una fase mucho más precoz. Según las actuales disposiciones del Tratado, ambos Comités deben emitir su dictamen con posterioridad, en principio, a la transmisión de las propuestas al poder legislativo, lo que minimiza su influencia. Se está procediendo actualmente a la ultimación de fórmulas de cooperación entre la Comisión y el Comité Económico y Social similares a las que están siendo objeto de debate con el Comité de las Regiones con vistas a conferirle un papel más activo.

Una consulta más eficaz y más transparente en el centro de la elaboración de las políticas de la UE

La Comisión ya consulta a las partes interesadas por medio de distintos instrumentos, tales como los libros verdes y blancos, las comunicaciones, los comités consultivos, paneles de empresa¹³ y consultas *ad hoc*. Por otra parte, desarrolla consultas en línea a través de la iniciativa de elaboración interactiva de las políticas¹⁴.

Estas consultas permiten a la Comisión y a las restantes Instituciones arbitrar entre las pretensiones y prioridades en conflicto y definir las políticas en una perspectiva a más largo plazo. La participación no consiste en institucionalizar la protesta, sino en una elaboración más eficaz de las políticas basada en la consulta previa y en el aprovechamiento de la experiencia adquirida.

¹² «El Comité [Económico y Social] estará compuesto por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales y del interés general.»

¹³ www.europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/panel/index.htm.

¹⁴ www.europa.eu.int/comm/internal-market/en/update/citizen/ipm.htm.

El método de consulta de la Comisión: el ejemplo del «paquete de medidas sobre Telecomunicaciones»¹⁵

El paquete de 6 medidas sobre telecomunicaciones, actualmente en fase de examen por el Consejo y el Parlamento, se elaboró sobre la base de amplias consultas:

1998-99. Lanzamiento de varios estudios sobre una serie de cuestiones relativas al mercado y la regulación. Seminarios para la presentación y el debate de estos estudios.

Mayo/junio de 1999. Consulta relativa al documento de trabajo sobre los principios reguladores para la reforma de las telecomunicaciones.

Noviembre de 1999. Comunicación para el lanzamiento en 1999 de la revisión del marco normativo de las telecomunicaciones, definiendo orientaciones generales e invitando a los interesados a dar a conocer sus reacciones.

Enero de 2000. Audiencia pública de dos días con 550 participantes.

Abril de 2000. Comunicación sobre los resultados de la revisión de 1999. Más de 200 respuestas procedentes de entidades reguladoras nacionales, asociaciones profesionales, asociaciones de consumidores, la industria y los particulares.

Mayo de 2000. Propuestas legislativa publicada en forma de cinco documentos de trabajo para consulta rápida.

Julio de 2000. Adopción de un paquete de seis propuestas por la Comisión, actualmente objeto de examen por el Consejo y el Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo, tanto a nivel plenario como a través de sus diferentes comisiones recaba regularmente el parecer de los ciudadanos y expertos a través de consultas y audiencias públicas, lo que redundará en una mayor calidad del debate político. Algunos Estados miembros organizan consultas sistemáticas a nivel nacional sobre las propuestas examinadas en el Consejo.

En todos estos ámbitos, podría y debería hacerse más.

Las Instituciones y las autoridades nacionales deben redoblar sus esfuerzos con vistas a una consulta más eficaz sobre las políticas de la UE. La mejora de la consulta completa, sin sustituirla, la toma de decisiones por parte de las Instituciones.

Lo que precisamente es una *cultura reforzada de consulta y diálogo*; una cultura adoptada por todas las Instituciones y que asocie especialmente al Parlamento Europeo en el proceso consultivo, dado su papel de representante de los ciudadanos. El Parlamento Europeo debería asumir un papel primordial intensificado, por ejemplo, su recurso a audiencias públicas. Los partidos políticos europeos son un factor determinante de la integración europea y contribuyen a alimentar la conciencia de Europa y a dar voz a las preocupaciones de los ciudadanos.

¹⁵ El paquete de medidas sobre telecomunicaciones incluye 6 medidas que revisan el marco normativo vigente para los mercados de las telecomunicaciones, causa de la liberalización introducida desde el 1 de enero de 1998 y que debe ahora actualizarse teniendo en cuenta las enseñanzas aportadas por varios años de competencia efectiva en el sector. Estas medidas definen el marco de las condiciones y estructuras de regulación, las licencias, la interconexión y el acceso, el servicio universal, la protección de los datos y de la vida privada, y el tratamiento de la radiofrecuencia.

Por otra parte, podría asimismo fomentarse la participación de los parlamentos nacionales y de sus comisiones especializadas en asuntos europeos, como ya hace el Parlamento Europeo.

Existe actualmente una falta de claridad en cuanto a la manera en que se desarrollan las consultas y a quiénes prestan oído las Instituciones. La Comisión gestiona unos 700 órganos de consulta *ad hoc* en numerosos ámbitos de acción. El creciente volumen de las negociaciones internacionales genera una mayor inflación de este modo de consulta. La Comisión cree que es preciso racionalizar este complejo sistema, no para obstaculizar el debate, sino para dotarlo de mayor eficacia y utilidad en interés tanto de los consultados como de los consultates. Como primera medida, publicará una lista de los foros de consulta sectoriales existentes.

No se puede crear una cultura de consulta mediante la adopción de normativas que introduzcan una excesiva rigidez y con las que se correría el riesgo de retrasar la adopción de políticas específicas. Dicha cultura debería más bien basarse en un *código de conducta que fijara unas normas mínimas centradas básicamente en el qué, el cuándo, el quién y el cómo de la consulta*. Estas normas reducirían los riesgos de que los dirigentes se limitaran a considerar un único aspecto de la cuestión o de que algunos grupos gocen de un acceso privilegiado debido a intereses sectoriales o nacionales, que es una de las claras deficiencias del método actual de las consultas *ad hoc*. Estas normas deberían asimismo mejorar la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil y estructurar su diálogo con las Instituciones.

En algunos sectores en que las prácticas de consulta ya están bien establecidas, la Comisión podría propiciar unos *acuerdos de asociación* más amplios. Ello requeriría, por parte de la Comisión, el compromiso de practicar más consultas que las previstas en las normas mínimas. Como contrapartida, estos acuerdos incitarán a las organizaciones de la sociedad civil a racionalizar sus estructuras internas, ofrecer garantías de transparencia y representatividad, y a demostrar su capacidad para difundir la información o animar los debates en los Estados miembros.

A la luz de la experiencia práctica de estos acuerdos de asociación y del código de conducta, la Comisión invitará a las restantes Instituciones a extender este nuevo enfoque a sus propias actividades.

Acciones

La Comisión deberá:

- De aquí a finales de 2001, adoptar unas normas mínimas de consulta, y publicarlas en un código de conducta.
- A partir de 2002, elaborar unos acuerdos de asociación más amplios en determinados sectores.

El Comité Económico y Social debería asumir un papel más activo en el examen de las políticas mediante, por ejemplo, la preparación de informes previos.

Los Estados miembros deberían estudiar la manera de mejorar sus procesos de consulta en el marco de las políticas de la UE.

El Consejo y el Parlamento Europeo deberían reexaminar sus relaciones con la sociedad civil y, sobre la base de las normas mínimas de consulta, contribuir a la instauración de un marco general de referencia para las consultas a desarrollar de aquí a 2004.

Establecer vínculos con las redes

La integración europea, las nuevas tecnologías, los cambios culturales y la interdependencia mundial han desembocado en la creación de una multitud de redes europeas e internacionales, orientadas hacia objetivos específicos. Algunas han contado con el respaldo de una financiación comunitaria. Estas redes establecen vínculos entre las empresas, las comunidades, los centros de investigación y los organismos regionales y locales. Aportan nuevos cimientos a la construcción europea y tienden puentes con los países candidatos y el resto del mundo. También actúan como multiplicadores de opinión, familiarizando al público con la Unión y poniendo de relieve las políticas en curso.

Ejemplos de iniciativas inducidas por redes

El «día sin coche», evento anual que se celebra el 22 de septiembre, moviliza voluntariamente a unas 800 ciudades de 25 países europeos.

La iniciativa *Netd@ys* ha incrementado la familiaridad de las escuelas, estudiantes y profesores con los nuevos medios de comunicación. El pasado año, 150.000 organismos de 85 países participaron en cerca de 300 proyectos *Netd@ys*, y el sitio web europeo recibió más de 8 millones de consultas.

Con todo muchas de estas redes, profundamente arraigadas en la sociedad, se sienten ajenas al proceso político de la UE. Mediante una mayor apertura y una mejor estructuración de sus relaciones con las Instituciones, *las redes podrían contribuir más eficazmente al éxito de las políticas comunitarias*. Más concretamente, algunas redes regionales y urbanas que apoyan la cooperación transnacional y transfronteriza en el marco, por ejemplo, de los Fondos Estructurales, ven obstaculizada su labor por la disparidad de las condiciones administrativas y jurídicas aplicables a cada autoridad participante.

Acciones

La Comisión deberá:

- De aquí a finales de 2002, desarrollar un enfoque más sistemático y activo de la colaboración con las redes clave, con el fin de permitirles participar en la elaboración de las decisiones y en la aplicación de las políticas.

- Examinar los medios de respaldar más adecuadamente, a nivel de la UE, el marco de cooperación transnacional entre agentes regionales o locales, con vistas a presentar propuestas de aquí a finales de 2003.

3.2. Mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados

Las políticas y actos legislativos de la Unión Europea son cada vez más complejos. La reticencia del Consejo y del Parlamento Europeo a dejar más libertad a la Comisión en la ejecución de las políticas hace que la legislación incluya a menudo un grado de detalle superfluo. En los sistemas nacionales, este problema se solucionaría recurriendo a reglamentos de aplicación bajo el control de los parlamentos nacionales, antes que a leyes adoptadas por ellos.

El grado de detalle de la legislación europea tiene también por efecto que la adaptación de las normas al progreso técnico o a la evolución del mercado puede ser compleja y requerir mucho tiempo. El resultado global es una falta de flexibilidad que obra en detrimento de la eficacia. A esta lentitud del proceso legislativo se añade la de la aplicación: de las 83 directivas de aplicación del mercado interior que habrían debido transponerse en 2000, cinco solamente se incorporaron a la legislación de todos los Estados miembros.

Si las normas no cuentan con el necesario respaldo o se aplican incorrectamente, las Instituciones en su conjunto acaban por verse cuestionadas. Además de aplicar un nuevo y más integrador enfoque a la elaboración de sus políticas, la Unión tendrá que potenciar una mayor confianza en la opinión de los expertos sobre la que basa su acción. Deberá asimismo mejorar la calidad de su legislación, garantizando, en particular, una mejor aplicación y un mayor control de la misma.

La confianza en la opinión de los expertos

Los expertos científicos y de otro tipo desempeñan un papel cada vez más importante en la preparación y seguimiento de las decisiones. En todos los ámbitos, desde la salud humana y animal a la legislación social, las Instituciones se basan en los conocimientos de los especialistas para anticipar y definir la naturaleza de las dificultades e incertidumbres a las que se enfrenta a la Unión, para tomar decisiones y asegurarse de que los riesgos puedan explicarse al público de una forma clara y sencilla.

La aparición de las biotecnologías está evidenciando los problemas morales y éticos sin precedentes que plantea la tecnología. Estos problemas subrayan la necesidad de disponer de una extensa gama de procedimientos y de una experiencia que va más allá del aspecto puramente científico.

Las recientes crisis alimentarias han destacado la importancia de mantener informados tanto a los ciudadanos como a los responsables políticos sobre los conocimientos disponibles y las incertidumbres persistentes. Pero también han minado la confianza del público en las políticas basadas en la opinión de los expertos. La opa-

cidad del sistema de comités de expertos de la Unión o la falta de información sobre su funcionamiento han empeorado la percepción de estas políticas por parte del público. A menudo no está claro quién decide realmente, si los expertos o las personas investidas de autoridad política. Al mismo tiempo, un público mejor informado cuestiona cada vez más el fundamento y la independencia de los dictámenes emitidos por los expertos.

Estos problemas se acentúan cada vez que la Unión debe aplicar el principio de cautela y se ve llamada a desempeñar su papel de *evaluación y gestión del riesgo*. Durante varios años, la Comisión ha venido enfrentándose a estos retos procediendo, por ejemplo, a la reforma de su sistema de comités científicos en 1997 y garantizando el acceso público a los dictámenes científicos de dichos comités. La propuesta actual de creación de una autoridad alimentaria europea mejorará las capacidades científicas, la transparencia y la conexión a través de redes de la Unión Europea en materia de seguridad alimentaria.

En muchos otros ámbitos, las ventajas de la conexión a través de redes de nivel europeo, o incluso mundial, son evidentes. No obstante, el conocimiento especializado se organiza generalmente a nivel nacional. Es esencial combinar estos recursos para servir mejor al interés común de los ciudadanos europeos. Este tipo de redes estructuradas y abiertas deberían formar un sistema científico de referencia aprovechable en la elaboración de las políticas de la UE ¹⁶.

Acción

La Comisión publicará, a partir de junio de 2002, una serie de directrices que regulen sus métodos de obtención y utilización del conocimiento especializado con el fin de garantizar la responsabilidad, el pluralismo y la integridad del conocimiento utilizado. Esta iniciativa incluye asimismo la publicación de los dictámenes emitidos. A la larga, dichas directrices podrían servir de base para un enfoque común a todas las Instituciones y Estados miembros.

Una normativa mejor y más rápida. Combinar los instrumentos políticos para obtener mejores resultados

El juicio que merezca la Unión Europea seguirá dependiendo de la incidencia de sus normativas sobre el terreno, lo cual no deja de ser legítimo. Deberá velar constantemente por *mejorar la calidad, la eficacia y la simplicidad de los actos reglamentarios*. La elaboración eficaz de las políticas requiere también la combinación de diferentes instrumentos políticos (distintas formas de legislación, programas, directrices, uso de los Fondos Estructurales, etc.) con el fin de lograr los objetivos fijados por

¹⁶ La creación de este conjunto más amplio de sistemas de referencia científicos es uno de los objetivos del Espacio Europeo de la Investigación.

el Tratado. En el marco de una plena aplicación de los Tratados, la Comisión podría asimismo formular propuestas para el desarrollo de los objetivos de la Unión a través de una cooperación reforzada.

Paralelamente, la Unión deberá estar en condiciones de reaccionar más rápidamente ante la evolución de las condiciones del mercado y la aparición de nuevos problemas reduciendo los largos plazos necesarios para la adopción y aplicación de las normas comunitarias. Estos plazos pueden a menudo alcanzar los tres años, o incluso más. El conflicto entre un proceso de decisión más rápido y un proceso de consulta mejor, aunque más lento, no tiene por qué constituir un problema: la inversión en una buena consulta en la fase inicial puede resultar en una mejor legislación, más rápidamente adoptable y más fácilmente aplicable.

Esta mejora depende de siete factores:

- En primer lugar, las propuestas deben elaborarse sobre la base de un *análisis efectivo* de la conveniencia de intervenir a nivel comunitario y de la necesidad de una intervención reglamentaria. En caso afirmativo, el análisis debe también centrarse en la posible incidencia económica, social y medioambiental, así como en los costes y ventajas de este enfoque concreto. Un elemento clave de esta evaluación será la definición clara de los objetivos de cada propuesta.
- En segundo lugar, *la vía legislativa constituye a menudo tan sólo una parte de una solución más amplia*, que combina normas formales con otros instrumentos no vinculantes, como recomendaciones, directrices o incluso instrumentos de autorregulación dentro de un marco acordado conjuntamente. Esta circunstancia subraya la necesidad de un elevado grado de coherencia entre los distintos instrumentos utilizados, así como el cuidado que debe ponerse en su elección.
- En tercer lugar, debe utilizarse *el tipo de instrumento jurídico adecuado* allí donde resulte necesario legislar para lograr los objetivos de la Unión:
 - La *utilización de Reglamentos* debe completarse siempre que exista una necesidad de aplicación uniforme y de seguridad jurídica en el conjunto de la Unión. Esto puede revestir una especial importancia para la realización del mercado interior y tiene la ventaja de evitar los retrasos vinculados a la transposición de las directivas en las legislaciones nacionales.
 - Debería hacerse un uso más frecuente de las denominadas «directivas marco». Estos textos son menos complejos, ofrecen una mayor flexibilidad en cuanto a su aplicación y pueden recabar más rápidamente la aprobación del Consejo y el Parlamento Europeo. Independientemente de la forma de instrumento legislativo elegida, *convendría recurrir en mayor medida a la legislación «primaria»*, limitada a elementos esenciales (derechos y obligaciones fundamentales y condiciones de aplicación), dejando al ejecutivo la tarea de velar por los detalles técnicos mediante la aplicación de normas «derivadas».

- En cuarto lugar, bajo determinadas condiciones, las medidas de aplicación pueden elaborarse en el *marco de la corregulación*. La corregulación combina medidas legislativas o reglamentarias vinculantes y medidas adoptadas por los agentes más interesados sobre la base de su experiencia práctica. El resultado es una mayor identificación con las políticas en cuestión, mediante la implicación de quienes resultan más afectados por la aplicación de las normas en su preparación y ejecución efectiva. Se consigue así a menudo un mayor grado de observancia, incluso cuando las normas de desarrollo no son vinculantes.
- La corregulación ya se ha empleado, por ejemplo, en ámbitos tales como el mercado interior (adopción de normas sobre productos en el marco de las directivas denominadas de «nuevo enfoque») y el medio ambiente (reducción de las emisiones contaminantes de los vehículos automóviles).
- La forma exacta de la corregulación, el método en que se combinan los instrumentos jurídicos y no jurídicos y el origen de la iniciativa —los agentes interesados o la Comisión— variarán según los sectores.

Condiciones para el recurso a la corregulación

La corregulación implica la inserción en la legislación de un marco de objetivos generales, derechos fundamentales, mecanismos de aplicación y recurso, y condiciones de control del cumplimiento.

Sólo debería emplearse en la medida en que represente un verdadero valor añadido y sirva al interés general. Su pertinencia se circunscribe a los casos en que no están en juego los derechos fundamentales o decisiones políticas importantes. No debe utilizarse en las situaciones en las que las normas deben aplicarse uniformemente en todos los Estados miembros. Del mismo modo, las organizaciones participantes deben ser representativas, responsables y capaces de aplicar procedimientos abiertos en la formulación y ejecución de las normas acordadas. Éste será un factor clave a la hora de determinar qué valor añadido aporta la corregulación en cada caso concreto.

Por otra parte, la cooperación resultante debe ser compatible con el Derecho europeo de la competencia, y las normas adoptadas deben ser lo suficientemente visibles como para que los interesados puedan tener plena conciencia de ellas y de los derechos que les asisten. Cuando la corregulación no genere los resultados deseados o cuando algunos agentes no se sujeten a las normas convenidas, las autoridades públicas siempre tendrán la posibilidad de intervenir, adoptando las normas específicas necesarias.

- En quinto lugar, en otros ámbitos, la acción comunitaria puede completarse o reforzarse mediante la utilización del método conocido como «método abierto de coordinación», al que los países candidatos ya pueden asociarse en algunos casos.
- El método abierto de coordinación se emplea caso por caso. Ofrece un medio de fomentar la cooperación, intercambiar buenas prácticas y acordar objetivos

y orientaciones comunes para los Estados miembros, a veces con el apoyo de planes de acción nacionales, como ya ha ocurrido con el empleo y la exclusión social. Se basa en una evaluación sistemática de los progresos realizados en la materialización de tales objetivos, lo que permite a los Estados miembros establecer una comparación entre sus respectivos esfuerzos y aprender de la experiencia ajena.

- En ámbitos como el empleo y la política social o de inmigración ¹⁷, este método se aplica en paralelo al enfoque legislativo y basado en programas comunitarios; en otro, aporta un valor añadido a nivel europeo allí donde existe escaso margen para soluciones legislativas. Tal es el caso, por ejemplo, de los trabajos realizados a nivel europeo para definir los futuros objetivos de los sistemas educativos nacionales.
- La Comisión ya desempeña una función de coordinación activa y está dispuesta a seguir haciéndolo en el futuro, pero la utilización de este método no debe romper el equilibrio institucional ni diluir la realización de los objetivos comunes recogidos en el Tratado. En particular, no debería excluir al Parlamento Europeo del proceso de decisión política. El método abierto de coordinación debería completar, nunca sustituir, la acción comunitaria.

Circunstancias que justifican el empleo del método abierto de coordinación

El recurso al método abierto de coordinación no debe diluir la realización de los objetivos comunes recogidos en el Tratado o la responsabilidad política de las Instituciones. No debería utilizarse allí donde fuera posible una acción legislativa en el marco del método comunitario, y debería garantizar una responsabilización global con arreglo a las siguientes condiciones:

- Debería servir para alcanzar objetivos definidos en el Tratado.
- Debería ser objeto de informes regulares al Parlamento Europeo.
- La Comisión debería participar estrechamente y desempeñar un papel de coordinación.
- Los datos e informaciones generados deberían gozar de una amplia difusión. El método debería asimismo permitir analizar la necesidad de medidas legislativas o programáticas para superar los problemas específicos detectados.
- En sexto lugar, se precisa una cultura reforzada de *evaluación e información de retorno* que permita extraer conclusiones de los éxitos y errores del pasado. Esto contribuirá a evitar el carácter sobrerregulador de las propuestas y hará posible que las decisiones se adopten y apliquen al nivel apropiado.
- En séptimo lugar, la Comisión se ha comprometido a *retirar sus propuestas* cuando la negociación interinstitucional socave los principios de subsidiariedad

¹⁷ Véase la reciente Comunicación sobre un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, COM (2001) 387 final, de 11.7.2001.

o proporcionalidad consagrados por el Tratado o comprometa los objetivos de dichas propuestas. El Consejo y el Parlamento Europeo deben, por su parte, atenerse a los elementos esenciales de la legislación a que se ha hecho referencia anteriormente y evitar sobrecargar o complicar inútilmente las propuestas.

Además, el Consejo y el Parlamento Europeo deben esforzarse en mayor medida por *acelerar el proceso legislativo*. En la medida en que la Ley lo permita, el Consejo debería proceder a la votación en cuanto exista la posibilidad de alcanzar una mayoría cualificada, y no proseguir los debates en busca de la unanimidad. Cuando resulte oportuno, el Consejo y el Parlamento deberían tratar de llegar a un acuerdo no en segunda, sino en primera lectura, con la ayuda de la Comisión. Esta práctica podría permitir reducir el tiempo necesario para adoptar un acto legislativo entre 6 y 9 meses.

El Derecho comunitario debería simplificarse considerablemente

En la vía de los trabajos ya efectuados con respecto a la legislación agrícola y relativa al mercado interior, se impone aplicar un *extenso programa de simplificación* de las normas existentes: codificación de los textos legales, supresión de las disposiciones redundantes u obsoletas y recurso a disposiciones de ejecución para las obligaciones no esenciales.

La tarea de simplificación de la Unión debe ir acompañada de una voluntad similar por parte de los Estados miembros. Lo que la gente quiere sobre todo es menos burocracia a nivel nacional, y le importa poco que ésta provenga de decisiones europeas nacionales. Una de las principales fuentes de preocupación es la tendencia que tienen los Estados miembros, en su aplicación de las directivas comunitarias, a añadir procedimientos costosos o a complicar ulteriormente la legislación. Deberían establecerse redes que conectasen a los responsables de la simplificación a nivel de la Unión y a nivel nacional

Acciones

La *Comisión* presentará al próximo Consejo Europeo de Laeken un Plan de Acción para una Mejor Regulación. En este marco:

- Fomentará un mayor uso de los distintos instrumentos políticos (reglamentos, directivas marco, directrices y recomendaciones, y mecanismos de corrección). Estos dispositivos pueden eventualmente completarse mediante el recurso al método abierto de coordinación.
- Limitará sus propuestas de legislación primaria a los elementos esenciales, facilitando al mismo tiempo que sean las medidas de aplicación las que completen los detalles técnicos de tales propuestas.
- Pondrá en marcha un ambicioso programa de revisión y simplificación de la legislación comunitaria adoptada antes de 2000, recurriendo a procedimientos acelerados en el Consejo y el Parlamento Europeo.

El Consejo y el Parlamento Europeo deberían limitar la legislación primaria a los elementos esenciales.

Los Estados miembros deberían evitar alcanzar un nivel de detalle desproporcionado o añadir exigencias administrativas complejas al transponer la legislación comunitaria.

Una mejor aplicación de las normas de la Unión Europea a través de agencias reguladoras

Los Estados miembros cuentan con toda una gama de agencias nacionales reguladoras en los ámbitos que requieren decisiones reglamentarias coherentes e independientes. Estas entidades reguladoras desempeñan un papel cada vez más importante en la aplicación del Derecho comunitario.

En la Unión Europea, se han creado doce agencias independientes. La mayoría de ellas bien desempeñan una misión de recopilación informativa, como la Agencia Europea del Medio Ambiente en Copenhague, bien contribuyen a la labor de la Comisión aplicando determinados programas y políticas de la Unión, como la Fundación Europea de la Formación de Turín. Son tres las agencias de la Unión Europea que desarrollan actualmente una función reguladora ¹⁸.

La creación de nuevas *agencias reguladoras europeas* autónomas en ámbitos claramente definidos mejorará la forma en que las normas se imponen y aplican en toda la Unión. Debería conferirse a estas agencias la facultad de adoptar decisiones individuales en la aplicación de las medidas reglamentarias. Deberían asimismo gozar de una cierta independencia, y operar en un marco claramente definido por el poder legislativo. Los Reglamentos por los que se crean estas agencias deberían fijar los límites de sus actividades y competencias, sus responsabilidades y requisitos de transparencia.

La ventaja con que cuentan las agencias consiste a menudo en su capacidad para aprovechar unos conocimientos técnicos sectoriales de alto nivel y en la mayor visibilidad que aportan ante los sectores interesados (y a veces incluso ante el público), así como en el ahorro que permiten realizar a las empresas. La creación de agencias constituye también un medio útil para centrar los recursos de la Comisión en torno a sus misiones esenciales.

¹⁸ La Oficina de Armonización del Mercado Interior (Alicante) y la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (Angers) adoptan decisiones individuales sobre el registro de marcas europeas y la concesión de derechos sobre las variedades vegetales. La Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (Londres) se encarga de la valoración técnica de las solicitudes de autorización de nuevos medicamentos con anterioridad a la decisión de la Comisión.

Condiciones para la creación de agencias reguladoras en la UE

Los Tratados autorizan la atribución directa de algunas responsabilidades a las agencias. Esta atribución debe operarse sin menoscabo del equilibrio de poderes entre las Instituciones y sin usurpar sus respectivas atribuciones y papeles. Está sujeta a las siguientes condiciones:

- Las agencias pueden verse otorgadas de la facultad de tomar las decisiones individuales en ámbitos específicos, pero no pueden adoptar medidas reglamentarias generales. En particular, podría conferírseles un poder de decisión en ámbitos en que prevaleciera el interés público y en que las tareas pendientes requiriesen una competencia técnica particular (como, por ejemplo, en materia de seguridad aérea).
- Las agencias no pueden asumir responsabilidades en relación con las cuales el Tratado haya asignado un poder de decisión directo a la Comisión (como, por ejemplo, en el ámbito de la política de competencia).
- Las agencias no pueden asumir un poder de decisión en ámbitos en que estén llamadas a arbitrar conflictos entre intereses públicos, ejercer una discrecionalidad política o realizar evaluaciones económicas complejas.
- Las agencias deben estar sujetas a un sistema eficaz de supervisión y control.

La Comisión contemplará la creación de agencias reguladoras analizando caso por caso. En estos momentos, hay presentadas propuestas ante el Consejo y el Parlamento Europeo para la creación de tres agencias: una Autoridad Alimentaria Europea, una Agencia Europea para la Seguridad Marítima y una Agencia Europea para la Seguridad Aérea; sólo esta última dispondrá de la facultad de tomar decisiones individuales.

Acciones

La Comisión deberá:

- A lo largo de 2002, definir los criterios aplicables a la creación de nuevas agencias reguladoras, de acuerdo con las citadas condiciones, y el marco en el que deberían operar.
- Definir las responsabilidades de la Comunidad por lo que se refiere a la supervisión de estas agencias.

Una mejor aplicación a nivel nacional

En última instancia, el impacto de las normas de la Unión Europea depende de la voluntad y la capacidad de las autoridades de los Estados miembros para garantizar una transposición y aplicación eficaces, íntegras y oportunas. Una transposición tardía o insuficiente y una aplicación no rigurosa contribuyen a generar en los ciudadanos la impresión de que la Unión está faltando a sus obligaciones. En este sentido, la principal responsabilidad recae en las Administraciones y órganos jurisdiccionales nacionales.

El fortalecimiento de la capacidad administrativa de los países candidatos es ya un aspecto clave de la estrategia de preadhesión, y habrá que respaldar tales esfuerzos aun después de su adhesión. También los actuales Estados miembros de la Unión deberían tratar de mejorar sus propios resultados y movilizar los suficientes recursos en este ámbito. La Unión puede aprovechar eficazmente la experiencia adquirida con los países candidatos, como la derivada de los «dispositivos de hermanamiento» entre administraciones. Los Estados miembros actuales y futuros deberían plantearse la creación en la Administración de unidades de coordinación encargadas de mejorar la aplicación del Derecho comunitario.

Al mismo tiempo, persiste el sentimiento de que las normas comunitarias son «leyes extranjeras». *El Derecho comunitario forma parte del ordenamiento jurídico nacional*, y como tal debe aplicarse. Pese a la ya larga cooperación con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, los juristas y tribunales nacionales necesitan adquirir una mayor familiarización con el Derecho comunitario y asumir la responsabilidad de garantizar la protección coherente de los derechos conferidos por el Tratado y la legislación europea. La Comisión seguirá respaldando la cooperación judicial y la formación en Derecho comunitario de los juristas y jueces; pero también los Estados miembros deberán intensificar sus esfuerzos en este ámbito.

El papel y la eficacia del Defensor del Pueblo Europeo y de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo debería completarse mediante la creación de redes de organismos similares existentes en los Estados miembros, capaces de resolver conflictos entre ciudadanos relacionados con las cuestiones comunitarias. Esto debería mejorar el conocimiento de los ciudadanos sobre el alcance y los límites de sus derechos en el marco del Derecho comunitario, y ayudarles a descubrir qué autoridades del Estado miembro de que se trate pueden solucionar los problemas. En algunos sectores muy concretos, la creación de agencias reguladoras europeas a que nos hemos referido anteriormente contribuiría asimismo a una aplicación más uniforme de las normas en todo el territorio comunitario.

La Unión se basa en el Estado de Derecho. La supervisión rigurosa de la aplicación del Derecho comunitario es una misión esencial de la Comisión si se quiere hacer de la Unión una realidad tangible para las empresas y los ciudadanos. Así pues, la Comisión continuará persiguiendo rigurosamente las infracciones del Derecho comunitario. En este contexto, las denuncias individuales de este tipo de infracciones revisten la mayor importancia. La Comisión ya ha adoptado medidas —que no tardarán en codificarse y publicarse— dirigidas a mejorar y acelerar los procedimientos internos de tratamiento de dichas denuncias.

No obstante, por lo que se refiere a las denuncias individuales, la apertura de un largo procedimiento judicial contra un Estado miembro no es siempre la solución más práctica. El principal objetivo de un procedimiento de infracción es obligar al Estado miembro demandado a dejar de conculcar el Derecho comunitario. Ahora bien, in-

cluso después de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas haya dictado sentencia, el demandante debe a veces iniciar gestiones legales complementarias ante los órganos jurisdiccionales nacionales para hacer valer sus derechos. Con el fin de optimizar la incidencia de su acción en el tratamiento de las denuncias, la Comisión reorientará sus actuales esfuerzos y establecerá los criterios aplicables a la determinación de los casos prioritarios, incluidas las siguientes orientaciones:

Prioridad concedida al examen de las posibles violaciones del Derecho comunitario

— La Comisión se centrará en:

- La eficacia y la calidad de la trasposición de las directivas como el medio más eficaz para evitar problemas en una fase posterior.
- Las situaciones que plantean problemas de compatibilidad del Derecho nacional con los principios fundamentales del Derecho comunitario.
- Los casos que afectan seriamente al interés comunitario (como, por ejemplo, los que tienen repercusiones transfronterizas) o a los intereses que la legislación pretendía proteger.
- Los casos en que un instrumento concreto de Derecho europeo crea problemas reiterados de aplicación en un Estado miembro.
- Los casos que implican una financiación comunitaria.

Es conveniente tratar estos casos de forma prioritaria en el marco de los procedimientos formales de infracción. En los demás casos, podrían contemplarse otras formas de intervención antes de lanzar un procedimiento formal de infracción.

Por último, la Comisión seguirá desarrollando un diálogo activo con los Estados miembros sobre la aplicación del Derecho. Este diálogo presenta la ventaja de mejorar la información de retorno sobre la forma en que las normas se aplican en la práctica. Puede asimismo contribuir a que las potenciales infracciones se resuelvan con mayor rapidez que a través de un procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Así pues, representa una solución más rápida para el autor de la denuncia.

Acciones

La Comisión:

- Basándose en la experiencia adquirida con los países candidatos, propondrá en 2002 una serie de acuerdos de hermanamiento entre Administraciones nacionales para que compartan las mejores prácticas en materia de aplicación de las medidas en determinados sectores, y promoverá la sensibilización sobre el Derecho comunitario de los tribunales y juristas nacionales.
- Establecerá en 2002 los criterios que se utilizarán para definir las prioridades en la instrucción de posibles violaciones del Derecho comunitario.
- Codificará las normas administrativas vigentes en materia de tratamiento de las denuncias.

Los Estados miembros deberán intensificar sus esfuerzos para mejorar la calidad de la transposición y de la aplicación. También deberán contribuir a mejorar el conocimiento del Derecho comunitario, y animar a los órganos jurisdiccionales nacionales a desempeñar un papel más activo en el control de la aplicación de las normas comunitarias. Deberían asimismo aumentar la capacidad de resolución de conflictos a través de una red de defensores del pueblo.

3.3. La contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial

Las propuestas recogidas en el presente Libro Blanco se han elaborado en la perspectiva de la ampliación, pero aportan también una estimable contribución a la gobernanza mundial. La Unión debe empezar por *reformular con éxito su gobernanza interna si quiere propugnar el cambio* a escala internacional.

Los objetivos de paz, crecimiento, empleo y justicia social perseguidos por la Unión también deben promoverse en el exterior para que puedan efectivamente alcanzarse tanto a nivel europeo como a escala mundial. Esto responde a las expectativas de los ciudadanos de una Unión capaz de mostrar su fuerza en la escena mundial. El éxito de la acción internacional de la Unión refuerza la identidad europea y la importancia de sus valores comunes.

Al aplicar los principios de la buena gobernanza a sus responsabilidades mundiales, la Unión debería practicar una mayor apertura ante los agentes gubernamentales y no gubernamentales de otras partes del mundo. Este enfoque ya inspira su estrategia de desarrollo sostenible, pero debe aplicarse paralelamente al compromiso de dichos agentes en cuanto a su representatividad y su intención de asumir sus propias responsabilidades frente a los desafíos mundiales. La Unión debe tener en cuenta la dimensión mundial evaluando la incidencia de sus políticas, definiendo directrices para utilizar el conocimiento de los expertos y adoptando un enfoque más activo en el marco de las redes internacionales.

Un mayor reconocimiento de la dimensión mundial reforzará la voz de la Unión en las negociaciones multilaterales. Ésta deberá tratar de mejorar la eficacia y la legitimidad de la gobernanza mundial, y esforzarse en modernizar y reformar las Instituciones internacionales y multilaterales a medio y largo plazo, con el fin de aumentar su eficacia y sus competencias de ejecución. A corto plazo, deberá instaurar asociaciones con otros países con el fin de promover una mayor cooperación y coherencia entre las actividades de las organizaciones internacionales existentes e incrementar su transparencia.

La acción internacional deberá completarse mediante nuevos instrumentos. A modo de prueba, muchas de las propuestas del presente Libro Blanco podrían aplicarse a nivel mundial, como por ejemplo la evaluación común de los progresos alcanzados en la realización de objetivos acordados a nivel internacional o el desarrollo de soluciones de corregulación para abordar algunos aspectos de la nueva economía.

Como ocurre en el marco de la Unión, estos enfoques deberían servir de complemento a los instrumentos clásicos de Derecho Internacional Público que ya han demostrado su eficacia, en particular en lo que se refiere a la Organización Mundial del Comercio y al Tribunal Internacional de Justicia.

Para lograr estos objetivos, la Unión necesita en mayor medida poder hablar con una sola voz. Deberá reforzar su representación en los foros internacionales y regionales, y más concretamente en ámbitos tales como la gobernanza económica y financiera, el medio ambiente o las políticas de desarrollo y competencia. A menudo, podrían y deberían introducirse en el marco del Tratado vigente notables mejoras que permitirían aumentar la visibilidad de la acción de la Unión a escala mundial. En algunos ámbitos, como el de las finanzas, es necesaria una modificación del Tratado.

Acciones

La Comisión deberá:

- Mejorar el diálogo con los agentes gubernamentales y no gubernamentales de los terceros países en el marco de la elaboración de propuestas políticas que revistan una dimensión internacional.
- Fomentar la utilización de nuevos instrumentos a escala mundial como complemento al Derecho Internacional vinculante.
- Promover en 2002 un debate sobre la manera en que la Unión puede contribuir a una reforma en profundidad de las organizaciones multilaterales, y mejorar la cooperación entre las organizaciones internacionales y su transparencia.
- Proponer una revisión de la representación internacional de la Unión en el marco de los Tratados vigentes que le permita hablar más a menudo con una sola voz.
- Proponer una serie de cambios en el contexto de la próxima Conferencia Intergubernamental.

3.4. Centrar las políticas y las Instituciones

Para establecer una conexión entre la Unión Europea y sus ciudadanos, es preciso definir claramente las políticas y objetivos en el marco de una visión global de las metas que se fija la Unión. Es necesario que los ciudadanos entiendan mejor el proyecto político que sirve de base a la Unión.

La tarea no es fácil. La integración por etapas que ha venido caracterizando el desarrollo de la Unión ha tendido a compartimentar las políticas en ámbitos sectoriales con diferentes objetivos e instrumentos: a la larga, la capacidad de mantener la coherencia se ha visto reducida. Los actuales métodos de trabajo de las Instituciones y sus relaciones con los Estados miembros les impiden asumir el liderazgo necesario.

Como respuesta parcial a esta situación, el Consejo Europeo decidió adoptar agendas políticas intersectoriales, tales como las desarrolladas en Tampere (1999) en materia de libertad, seguridad y justicia; en Lisboa (2000), con su agenda de reforma

económica y cohesión social; o en Gotemburgo (2001), con la estrategia de desarrollo sostenible.

Pero esto no es suficiente. Las Instituciones y los Estados miembros deben colaborar en la configuración de una estrategia política global. En este sentido, deberían empezar desde ya a centrar las políticas de la Unión y a adaptar el funcionamiento de sus Instituciones en el marco de los Tratados vigentes.

Centrar las políticas de la Unión Europea

La introducción del euro y la ampliación traerán cambios fundamentales. El euro será muy pronto una realidad tangible para los ciudadanos y aumentará la visibilidad de la Unión en los Estados miembros y en todo el mundo. La ampliación planteará problemas concretos en cuanto a las importantes divergencias existentes entre los países ricos y los países pobres. También planteará nuevos retos en cuanto a la gestión de las fronteras exteriores de la Unión y las relaciones con nuestros futuros vecinos.

Con vistas a centrar sus políticas, la Unión deberá *definir más claramente sus objetivos a largo plazo*. En el marco del objetivo global de un desarrollo sostenible, tendrá por ejemplo que mejorar el capital humano de que dispone, así como sus conocimientos y aptitudes; reforzar la cohesión social y la competitividad; responder al desafío medioambiental; potenciar la diversidad territorial, y, por último, contribuir a la paz y la estabilidad regional. Este ejercicio de reconducción contribuirá a orientar la reforma de las políticas con miras al éxito de la ampliación, y permitirá evitar que dicha ampliación se traduzca en un debilitamiento o dilución de las políticas existentes.

A la hora de fijar sus prioridades y garantizar la coherencia, las Instituciones deberán evitar adoptar decisiones sobre las futuras políticas basándose en planteamientos a corto plazo para desafíos a largo plazo. Se trata de un riesgo real en la medida en que en un futuro próximo pueden coincidir en el tiempo asuntos tales como la reforma institucional, importantes decisiones en materia política, las negociaciones presupuestarias o el proceso de ampliación. Esto podría reducir la capacidad de la Unión para afirmar su liderazgo a través de una visión coherente del futuro. La Unión deberá asimismo asegurarse de que dispone de los recursos adecuados para llevar a cabo las tareas que le incumben.

Por su parte, la Comisión ha adoptado importantes iniciativas para reforzar su capacidad de planificación estratégica y de elaboración de las políticas como uno de los tres pilares de las reformas administrativas en curso. Tales iniciativas ya se han traducido en toda una serie de eventos anuales para la promoción de un debate político en el marco de su programa estratégico quinquenal:

- La Estrategia Política Anual de la Comisión, publicada a principios de cada año, define las prioridades estratégicas a 2 ó 3 años vista. Permite un enfoque

a medio plazo más coherente, y brinda la ocasión de comprobar si se dispone de los recursos necesarios.

- El Presidente de la Comisión, en su discurso anual sobre el Estado de la Unión ante el Parlamento Europeo, hace balance de los progresos realizados respecto a las prioridades estratégicas de la Comisión y señala los nuevos retos que se perfilan en el horizonte. Este balance se completa con el Informe de Síntesis anual al Consejo Europeo de primavera, que aborda las políticas económicas, sociales y medioambientales de la Unión.
- Además, a partir de 2002, el informe anual sobre la aplicación del Protocolo de Amsterdam sobre la Subsidiariedad y la Proporcionalidad se orientará hacia los principales objetivos de las políticas de la Unión Europea. Examinará en concreto si la Unión ha aplicado los principios de proporcionalidad y subsidiariedad en la consecución de sus principales objetivos.

No obstante, estos esfuerzos por estructurar un mejor debate sobre la coherencia política deberán basarse en un diálogo entre las Instituciones sobre los objetivos y prioridades futuros de la Unión. Es en la preparación de los *Consejos Europeos* donde el papel de la Comisión en materia de iniciativa política y de orientación de las agendas a largo plazo puede resultar especialmente eficaz. Estas Cumbres, que en la actualidad se celebran cuatro veces al año, reúnen a los quince Jefes de Estado o de Gobierno y al Presidente de la Comisión.

El Consejo Europeo debería participar más activamente, en colaboración con la Comisión, en la configuración de la orientación estratégica de la Unión. No debería descender a los detalles de las políticas comunitarias. La exigencia del consenso en las decisiones del Consejo Europeo supedita a menudo el proceso decisorio a intereses nacionales en ámbitos que podrían y deberían regularse en el Consejo, por mayoría cualificada de los Estados miembros. Éste es un ejemplo de no asunción por parte del Consejo de la responsabilidad política que le incumbe en el marco del método comunitario.

Centrar las Instituciones

Si quiere mejorar la calidad de sus políticas, la Unión deberá revitalizar el método comunitario. Cada cual deberá centrarse en sus tareas esenciales: la Comisión, en iniciar y ejecutar las decisiones; el Consejo y el Parlamento Europeo, en adoptar la legislación y los presupuestos (recurriendo al voto por mayoría cualificada en el Consejo siempre que sea posible); el Consejo Europeo, en fijar las orientaciones políticas, y el Parlamento Europeo, en controlar la ejecución del presupuesto y de las políticas de la Unión.

Esto significa un cambio en el funcionamiento de las Instituciones. Es mucho lo que ya puede hacerse a corto plazo sin necesidad de modificar los Tratados vigentes.

Se requieren ulteriores esfuerzos para garantizar la coherencia de la labor de las distintas formaciones especializadas del Consejo. El *Consejo*, y en particular el Consejo de Asuntos Generales integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores, ha perdido su capacidad para fijar las orientaciones políticas y ejercer un arbitraje entre los distintos intereses sectoriales, especialmente cuando de lo que se trata es de solucionar los eventuales conflictos entre los Ministerios nacionales en cuanto a la posición a adoptar frente a las propuestas comunitarias. El Consejo ya ha introducido algunos cambios en su sistema de funcionamiento. Las conclusiones de la Presidencia del último Consejo Europeo de Gotemburgo reiteraron el llamamiento a una «coordinación efectiva entre las distintas formaciones del Consejo». Todos están de acuerdo en que los progresos obtenidos hasta la fecha son demasiado lentos.

Es hora de reconocer que la Unión ha pasado de un método diplomático a un método democrático, con políticas que inciden profundamente en las sociedades nacionales y en la vida cotidiana. El Consejo tiene que reforzar su capacidad de coordinar *todos* los aspectos de la política europea tanto en su propio marco como en los Estados miembros. Esto permitiría al Consejo Europeo centrar sus actividades en la definición de objetivos estratégicos y en una supervisión más eficaz de la forma en que la Unión los alcanza.

El *Parlamento Europeo* y *todos los parlamentos nacionales* de la Unión y los países candidatos deberían dedicarse más activamente a estimular el debate público sobre el futuro de Europa y sus políticas¹⁹. En efecto, la fuerte interdependencia existente entre los cambios que se operan a nivel nacional, las acciones comunitarias y la evolución internacional no puede hallar la necesaria respuesta únicamente en Bruselas. Estos cambios deben discutirse en un contexto nacional, empezando por los distintos parlamentos. La Comisión acogería favorablemente la celebración de debates públicos sobre las políticas de la Unión, organizados conjuntamente por el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

Por otra parte, el Parlamento Europeo debería reforzar su control de la ejecución del presupuesto y de las políticas de la Unión Europea. Debería para ello abandonar su papel actual de contable puntilloso y centrar en mayor medida sus tareas de control en torno a los objetivos políticos. Una revisión de los ámbitos sujetos al procedimiento de codecisión ayudaría al Parlamento Europeo a reforzar su papel en este sentido.

Por su parte, la *Comisión* debe centrarse en las funciones que le asigna el Tratado: iniciativa política, ejecución, guardiana del Tratado y representación internacional de la Comunidad. Las medidas propuestas en el presente Libro Blanco con vistas, en particular, a la instauración de un diálogo reforzado con las asociaciones europeas y nacionales de los organismos regionales y locales, una consulta mejor y más abierta con

¹⁹ Los Estados miembros deberán intercambiarse sus buenas prácticas en cuanto a la aplicación del protocolo del Tratado de Amsterdam sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

la sociedad civil, un mejor uso del conocimiento de los expertos y una mejor evaluación del impacto, contribuirán a mejorar la calidad de las propuestas políticas.

El vínculo entre la gobernanza europea y la gobernanza mundial debería permitir a la Unión hablar más a menudo con una sola voz. La fijación de prioridades para el examen de las denuncias sobre infracciones del Derecho comunitario optimizará el impacto de la labor llevada a cabo por la Comisión como guardiana del Tratado.

Las propuestas de una mayor simplificación de la legislación comunitaria, de una mejora de la normativa mediante la diversificación de los instrumentos políticos y su utilización combinada, y de utilización de dispositivos contractuales tripartitos reforzarán la calidad de la ejecución de las políticas. Por su parte, el mayor recurso a las agencias reguladoras mejorará la ejecución y el control de las políticas en determinados ámbitos. Evitará asimismo tener que asignar recursos de la Comisión a tareas excesivamente técnicas.

En esta misma perspectiva, la Comisión ya ha presentado una Comunicación y un Reglamento para el establecimiento del marco de funcionamiento de las agencias «ejecutivas» situadas bajo su control. De este modo, las tareas de gestión de los programas con dotación financiera recaerían en estas agencias «ejecutivas», y no en el personal de la Comisión.

También debe establecerse más claramente la responsabilidad de cada cual en la ejecución de las políticas. Este es un requisito indispensable si se quiere que el sistema comunitario resulte más transparente y fiable a los ojos de todos los ciudadanos europeos.

La principal responsabilidad de la ejecución de las políticas y de la aplicación de la legislación recae normalmente en la Comisión. Será preciso examinar las condiciones en que la Comisión adopta estas medidas ejecutivas.

En esta perspectiva, debería llegarse a una situación en que:

- la legislación definiera las condiciones y límites dentro de los cuales la Comisión desempeña su papel ejecutivo, y
- un mecanismo jurídico simple permitiera al Consejo y al Parlamento Europeo, en calidad de poder legislativo, ejercer el seguimiento y el control de la actuación de la Comisión en relación con los principios y orientaciones políticas adoptados en la legislación.

Esta modificación simplificaría, aceleraría y clarificaría el proceso decisorio. Implicaría asimismo un mayor grado de responsabilidad, lo que ayudaría al Consejo y al Parlamento Europeo a evaluar a nivel político la calidad del proceso ejecutivo.

La aplicación de estas orientaciones llevará a cuestionar la necesidad de mantener los comités existentes, y en particular los de reglamentación y gestión ²⁰. Deberá,

²⁰ Comités integrados por representantes de las Administraciones de los Estados miembros que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución (véase la Decisión sobre «comitología» n.º 1999/468/CE).

pues, emprenderse una revisión de dichos comités y evaluarse la necesidad de su continuidad. Para esta evaluación, deberá tenerse en cuenta la utilidad del asesoramiento de los expertos a efectos de aplicación de las políticas comunitarias.

Este ajuste de la responsabilidad de las Instituciones, al confiar el control de la competencia ejecutiva a los dos órganos del poder legislativo y al reexaminar el papel de los comités reguladores y de gestión existentes, plantea la delicada cuestión del equilibrio de poderes entre las Instituciones. Debería conducir a la modificación del artículo 202 del Tratado, que sólo permite al Consejo imponer ciertos requisitos al ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión. Este artículo ha quedado desfasado a raíz de la instauración del proceso de codecisión, que sitúa al Consejo y al Parlamento Europeo en pie de igualdad con respecto a la adopción de la legislación en numerosos ámbitos. Por consiguiente, el Consejo y el Parlamento Europeo deberían desempeñar un papel equivalente en la tarea de supervisar la manera en que la Comisión ejerce su función ejecutiva. La Comisión tiene la intención de lanzar una reflexión sobre esta cuestión en la perspectiva de la próxima Conferencia Intergubernamental.

Acciones

La Comisión deberá:

- Utilizar su derecho de iniciativa para centrar ulteriormente los debates en torno a la coherencia de las políticas y la identificación de objetivos a largo plazo, basándose para ello en los actuales esfuerzos de planificación estratégica y elaboración de informes.
- Presentar ante la próxima Conferencia Intergubernamental propuestas dirigidas a concentrar la responsabilidad ejecutiva en la Comisión, reforzando al mismo tiempo el control del Consejo y del Parlamento Europeo sobre la manera en que la Comisión ejerce sus competencias ejecutivas.

El Consejo deberá mejorar la coordinación entre sus distintas formaciones, así como su capacidad de orientación política y su aptitud para establecer una conexión entre las medidas adoptadas a nivel nacional y europeo.

El Consejo Europeo deberá centrarse más en los objetivos estratégicos de la Unión.

El Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales deberán desempeñar un papel crucial en el fomento del debate público sobre el futuro de Europa y sus políticas.

IV. DE LA GOBERNANZA AL FUTURO DE EUROPA

El gran reto al que se enfrenta la Unión es la renovación del proceso político europeo. Las cuestiones que plantea el presente Libro Blanco y las soluciones que ofrece tienen que ver con dicha renovación. Este Libro Blanco inicia un proceso que responde al desencanto de muchos ciudadanos europeos. El alejamiento de la vida política no es sólo un problema europeo, sino mundial, nacional y local. Pero representa

para la Unión un especial desafío. Dado el profundo nivel de integración alcanzado, la población abraza las mismas expectativas ante la Unión que ante las políticas e instituciones nacionales. Pero la Unión no puede desarrollar y aplicar sus políticas como lo haría una Administración nacional: tiene que crear asociaciones y contar con toda una serie de agentes. Hay varias maneras de colmar dichas expectativas.

Nuestro objetivo general se basa en el sencillo principio que ha venido guiando la integración europea desde que se fundó la Comunidad Europea: integrar a los pueblos de Europa, respetando plenamente las distintas identidades nacionales. Las reformas propuestas serán posibles en la medida en que la Unión reavive el espíritu original de los Tratados comunitarios y aproveche plenamente la flexibilidad que ofrecen.

Cinco principios políticos —*apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*— cimientan las propuestas de este Libro Blanco. Estos principios no sólo deberían servir de referencia a la Unión para organizar su propio funcionamiento y para emprender las reformas en el marco del actual Tratado, sino que deberían sentar las bases para el debate sobre el futuro de Europa.

En su conjunto, permitirán una mejor aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Esto se refleja, por ejemplo, en la importancia que el presente Libro Blanco concede a la utilización de la oportuna combinación de instrumentos para desarrollar políticas que respondan a los objetivos perseguidos, a la limitación de la legislación a sus elementos esenciales y al uso de contratos que permitan tener más en cuenta las especificidades locales.

Presente y futuro: una cuestión de voluntad política...

Basándose en estos principios, las propuestas del presente Libro Blanco permitirán:

- *Estructurar la relación de la Unión Europea con la sociedad civil.* Un código de conducta relativo al proceso de consulta identificará las respectivas responsabilidades y redundará en una mayor responsabilización de todos los interlocutores. Promoverá asimismo el diálogo, y contribuirá a la apertura de la sociedad civil organizada.
- *Hacer un mayor uso de las capacidades y experiencia práctica de los agentes regionales y locales.* Esta tarea incumbe en primer lugar a las autoridades nacionales en el marco de sus disposiciones constitucionales y administrativas. La Unión debería asimismo hacer un mayor uso del potencial de flexibilidad existente para mejorar la aplicación de las políticas europeas sobre el terreno.
- *Reforzar la confianza pública en la utilización del conocimiento de los expertos por parte de los responsables políticos.* El sistema de expertos multidisciplinario de la Unión Europea estará sujeto a un mayor grado de examen y de-

bate públicos. Esto es necesario si se quiere dar respuesta a los retos, riesgos y problemas éticos planteados por la ciencia y la tecnología.

- *Sentar las bases de una más clara definición de los objetivos políticos de la UE y mejorar la eficacia de sus políticas*, combinando la legislación formal con soluciones no legislativas y autorreguladoras con vistas a alcanzar más adecuadamente dichos objetivos.
- *Establecer las condiciones de creación de las agencias reguladoras europeas*. Estas agencias pueden reforzar la eficacia y visibilidad de la legislación comunitaria ante las empresas y el público en general, acercando las decisiones a los sectores afectados en algunos de los ámbitos más complejos y técnicos.
- *Centrar los papeles y responsabilidades de cada Institución*. Esto debería contribuir a que los ciudadanos puedan exigir responsabilidades a sus responsables y organismos políticos por las decisiones adoptadas a nivel de la Unión.

La materialización de estas medidas no implica necesariamente la aprobación de nuevos Tratados. Es sobre todo una cuestión de *voluntad política*, y forma parte de un proceso más amplio. Modificar el sistema de funcionamiento de la Unión requiere una respuesta no sólo por parte de la Comisión, sino también por parte de todos los interesados, y en particular del Consejo, el Parlamento, los Estados miembros y los ciudadanos europeos.

Mediante su reforma de la Gobernanza interna, la Unión estará mejor situada para contribuir a nuevas formas de gobernanza mundial. Habría que tratar de canalizar las actuales protestas pacíficas para configurar a la larga nuevas políticas y nuevas instituciones internacionales más capaces de atender y responder a las preocupaciones de la población.

Una reconducción de las Instituciones de la Unión...

¿Pero cuál será el verdadero cambio si se aplican estas propuestas? La esencia de esta propuesta de reforma de la gobernanza es la reconducción de las Instituciones: la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Este ejercicio de reconducción debería permitir:

- *Por parte de la Comisión, una utilización más segura y selectiva de su derecho de iniciativa*. Un mayor grado de consulta y participación, un uso más abierto del conocimiento de los expertos y un nuevo enfoque de planificación a medio plazo permitirá analizar de una forma mucho más crítica las presiones de las Instituciones y grupos de interés en favor de nuevas iniciativas políticas. Así, la Comisión estará mejor situada para actuar en pro del interés general europeo.
- *La instauración de una legislación comunitaria reducida a sus principios esenciales y de un marco que regule su aplicación*. En el presente Libro Blanco

se muestra cómo el Consejo y el Parlamento Europeo deberían centrarse más en la orientación y contenido de las políticas, dejando su aplicación al órgano ejecutivo. Pero al mismo tiempo, ambas Instituciones deberían ser capaces de reforzar su control sobre la forma en que la Comisión desempeña su responsabilidad de ejecución.

- *Una participación más efectiva de los agentes nacionales en la elaboración, aplicación y control de las normas y programas comunitarios.* Dicha mejora sería el resultado de las propuestas de diálogo, descentralización, mayor cooperación entre las Administraciones y una aplicación más efectiva de la legislación comunitaria. Por otra parte, cuanto más participen los agentes nacionales y regionales en las políticas europeas, mayor será su grado de preparación para informar al público acerca de dichas políticas.

La reconducción de las funciones institucionales no sólo es una cuestión fundamental para la Unión de los Quince, sino que constituye un importante paso en la preparación y gestión de una ampliación que esté llamada a tener éxito.

Un método comunitario renovado como modelo para el futuro...

Tanto las propuestas del Libro Blanco como la perspectiva de una ulterior ampliación apuntan en una dirección: el *refuerzo del método comunitario*. Esto significa garantizar que la Comisión proponga y ejecute las políticas, el Consejo y el Parlamento Europeo adopten las decisiones, y los agentes nacionales y regionales participen en el proceso político de la UE.

El método comunitario ha demostrado su utilidad para la Unión durante casi medio siglo y puede seguir haciéndolo, siempre que se actualice.

Al exponer las consecuencias de una mejor gobernanza europea para las Instituciones, el Libro Blanco irrumpe de lleno en el debate sobre el futuro de Europa. La reforma de la gobernanza europea abre el camino hacia una futura modificación del Tratado en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental, y presenta las líneas esenciales de un modelo para la futura organización política de la Unión.

- *Al establecer una división de poderes entre el órgano legislativo y el ejecutivo, el modelo se ajusta al de las democracias nacionales.* Separar estas dos funciones a nivel europeo facilitaría la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En el contexto de una gradual ampliación de los ámbitos en que el Consejo y el Parlamento Europeo deciden conjuntamente (el denominado «procedimiento de codecisión»), ambas Instituciones desempeñarían un papel equivalente. No es esto lo que establece el actual Tratado. Al mismo tiempo, esta clarificación de las funciones deberá permitir a la Comisión asumir plenamente su responsabilidad ejecutiva.

- La Unión necesita unos *principios claros que definan el reparto de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros*. Se trata ante todo de responder a la reiterada pregunta pública de «quién hace qué en Europa». Se precisa una visión común para responder a esta pregunta. El presente Libro Blanco ha evidenciado la existencia de una Europa tangible en pleno desarrollo; de una Unión basada en una gobernanza a varios niveles en la que los distintos agentes contribuyen en función de sus capacidades o de su conocimiento al éxito del proceso global. En un sistema de varios niveles, el verdadero reto consiste en establecer normas claras sobre el reparto, que no la separación, de las competencias. Tan sólo esta visión no excluyente puede suponer una garantía para los legítimos intereses de todos los Estados miembros y de todos los ciudadanos de la Unión.

Con la puesta en marcha de este proceso, el presente Libro Blanco no hace sino responder a las expectativas de los ciudadanos de la Unión, a los que debería permitir ver en ella un instrumento capaz de materializar su voluntad de cambio. A partir de ahora proseguirán las reflexiones sobre estos cambios, a las que vendrá a sumarse el más amplio proceso de reforma constitucional que se iniciará en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de este año: un proceso al que la Comisión contribuirá activamente.