

SUBCOMITÉ
"GOBERNANZA EUROPEA"
(Libro Blanco)

Bruselas, 20 de marzo de 2002

DICTAMEN
del Comité Económico y Social
sobre
"La gobernanza europea - Un Libro Blanco"
(COM(2001) 428 final)

El 30 de julio de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre

"La gobernanza europea - Un Libro Blanco"
(COM(2001) 428 final).

En su Pleno de los días 12 y 13 de septiembre de 2001, el Comité decidió, de conformidad con el apartado 4 del artículo 11 y el apartado 1 del artículo 19 de su Reglamento Interno, establecer un subcomité encargado de preparar el dictamen sobre el tema.

El subcomité aprobó su dictamen el 12 de marzo de 2002 (ponente: Sra. ENGELEN-KEFER; coponente: Sra. PARI).

En su 389º Pleno (sesión del 20 de marzo de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 75 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Forjar el futuro de Europa con formas mejoradas de gobernanza: dos procesos de reforma, un objetivo

1.1. Dentro del contexto de un debate amplio y estructurado, la Comisión Europea presentó, el 25 de julio de 2001, el Libro Blanco "La gobernanza europea". Ponía en marcha así un importante proyecto de reforma, anunciado ya a comienzos de 2000 por el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, como camino para llevar a cabo –sobre la base del Tratado– una profunda reestructuración de la Unión Europea y para simplificar y mejorar el proceso de toma de decisiones y el sistema de funcionamiento de las instituciones europeas. Dicha reforma está destinada a lograr una la Unión Europea más eficiente, mejor comprendida y un acercamiento a sus ciudadanos de una forma más abierta, coherente, transparente y responsable.

1.2. Actualmente, los dos procesos de reforma –el debate sobre el futuro de la Unión Europea y el debate sobre la gobernanza– avanzan en paralelo. La cumbre europea celebrada en Laeken los días 14 y 15 de diciembre de 2001 fijó la composición y la agenda de la Convención que está preparando la próxima conferencia intergubernamental. Mediante dicha Convención, los Jefes de Estado y de Gobierno han dado un impulso importante al futuro desarrollo de la democracia en Europa, pues por primera vez los ciudadanos y sus representantes participarán en las decisiones sobre la futura configuración del sistema europeo de Gobierno, en un espíritu de gobernanza más abierta y participativa. El Comité Económico y Social Europeo, los interlocutores sociales europeos y el Comité de las Regiones participan como observadores en la Convención. Esta participación está en línea con el papel del Comité como único representante institucionalizado de la sociedad civil organizada.

1.3. El Comité Económico y Social Europeo acoge positivamente el Libro Blanco. Asimismo, insta a la Comisión a que ponga en marcha las reformas necesarias para lograr una buena gobernanza expuestas en el Libro Blanco, ya que ello permite mostrar a la opinión pública que se está actuando rápidamente para corregir las carencias en la elaboración y aplicación de las políticas y mejorar la participación del ciudadano en su trabajo.

1.4. Asimismo, es **urgente emprender una serie de reformas con vistas a la próxima ampliación** –de una magnitud sin precedentes en la historia de la UE– y a la profundización de la Unión Europea. Si la Comisión y las demás instituciones no mejoran sus estructuras y métodos de trabajo antes de la próxima conferencia intergubernamental de 2004, se perderá un tiempo precioso.

1.5. El Comité Económico y Social Europeo hace un seguimiento activo de los temas relacionados con la gobernanza europea, conforme al Tratado de Niza, como único representante institucionalizado¹ de la sociedad civil organizada. Lo hace con el doble propósito de establecer nuevas sinergias entre las instituciones de la Unión Europea y de desarrollar su papel de intermediario fundamental entre las instituciones comunitarias y la sociedad civil organizada. En este sentido, el CESE acoge favorablemente el Protocolo suscrito entre el Comité y la Comisión el 24 de septiembre, que contiene una serie de disposiciones de cooperación con vistas a mejorar la gobernanza europea.

1.6. Durante los tres últimos años ha organizado debates² y ha publicado una serie de dictámenes³ centrados más concretamente en cómo garantizar una participación real de la sociedad civil

¹ Artículo 257 del Tratado CE: "El Comité estará constituido por representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales, de los consumidores y del interés general".

² Por ejemplo, los siguientes:

- *Economía social y mercado único* – 12 de octubre de 1999.
- *Primera convención de la sociedad civil organizada a nivel europeo* – 15 y 16 de octubre de 1999.
- *Elegir nuestro futuro: elaboración del VI programa medioambiental de la UE – Perspectiva de la sociedad civil* – 7 de marzo de 2001.
- *El Euro: ¿podemos anticipar todas las reacciones?* – 14 de mayo de 2001.
- *Definir la estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea: perspectivas de la sociedad civil y los entes públicos* – 26 y 27 de abril de 2001.
- *Conferencia sobre la función de la sociedad civil organizada en la gobernanza europea* – 8 y 9 de noviembre de 2001.

³ Véanse, por ejemplo, los siguientes:

- *"El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea"* – DO C 329 de 17.11.1999.
- *"La conferencia intergubernamental 2000 y el papel del Comité Económico y Social Europeo"* – DO C 117 de 26.4.2000.
- *"La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración"* – DO C 268 de 19.9.2000.
- *"Los objetivos estratégicos 2000-2005"* – DO C 14 de 16.1.2001.
- *"La sociedad civil organizada y la gobernanza europea - Contribución del Comité a la elaboración del Libro blanco"* – DO C 193 de 10.7.2001.

organizada. Varios dictámenes anteriores han presentado una serie de propuestas concretas en este ámbito, algunas de las cuales no se han tenido en cuenta en el Libro Blanco de la Comisión.

1.7. En el presente dictamen sobre el Libro Blanco, el Comité se centrará en los temas que más le afectan y a los que puede aportar un valor añadido. Se concentrará en tres ejes: las razones y los principios de la buena gobernanza, las propuestas para mejorar la participación de la sociedad civil y mejorar la legislación y, por último, el papel del CESE.

2. ¿Por qué es preciso reformar la gobernanza europea?

2.1. La Unión Europea ha hecho enormes progresos, pero muchos europeos se sienten lejos de sus trabajos por todas las razones que acertadamente señala el Libro Blanco: percepciones erróneas, mala comunicación, participación inadecuada y falta de conocimiento.

2.2. El escepticismo ciudadano también es achacable a las carencias de los objetivos y medidas políticas de la UE. La Unión debería evitar suscitar expectativas demasiado grandes que luego no pueda cumplir, ya que ello genera desconfianza y daña su credibilidad. No habrá identidad europea a menos que los valores comunes compartidos por los ciudadanos se traduzcan en políticas comunitarias reales y en beneficios generales tangibles. El euro lo ilustra perfectamente; es interesante observar el entusiasmo de los ciudadanos al adoptar la nueva moneda y participar activamente en el éxito de su introducción.

2.3. Los europeos desean una Europa segura, estable, social, económicamente fuerte, respetuosa del medio ambiente, que cree condiciones de vida y trabajo saludables, y que garantice la disponibilidad de servicios y bienes básicos para todos a un precio justo. Estos objetivos globales, que incluyen el respeto de las culturas de los Estados miembros, deben ser reconocidos como valores comunes, definidos (y, en caso necesario, ampliados) y perseguidos en cuanto tales. Sólo en ese caso podrán los ciudadanos reconocer los beneficios de una identidad europea común y declararse a favor de ella. El Comité redoblará sus esfuerzos –sobre todo a la luz de la ampliación y la mundialización– para aumentar el grado de concienciación de la opinión pública respecto a la importancia de la Unión Europea como comunidad de valores.

2.4. Por otra parte, el lenguaje utilizado por la UE no contribuye a que se comprenda el trabajo de la Unión. El Comité sugiere que las futuras publicaciones de la Comisión y la legislación comunitaria se redacten en un lenguaje más inteligible.

3. Principios de gobernanza en la Unión Europea

3.1. El Comité apoya plenamente los cinco principios de buena gobernanza propuestos por la Comisión –apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia– así como el análisis efectuado. Es importante aplicar dichos principios de manera eficaz y responsable. Sin embargo, el Comité desea subrayar que la definición del Libro Blanco no es completa. La responsabilidad no

supone simplemente establecer las funciones y competencias, sino también aclarar ante quién y de qué manera responde un individuo u organismo.

3.2. Además de los cinco principios mencionados, el Comité desea subrayar la **subsidiariedad como principio fundamental y más importante de la buena gobernanza**. Asimismo, reitera que no es solamente un principio técnico administrativo y de reparto de competencias, sino la expresión de un determinado concepto del individuo, de su libertad, de sus responsabilidades y de la sociedad en la que vive. La sociedad funcionaría mejor si los ciudadanos tuvieran la sensación de que las decisiones que les atañen se adoptan en el nivel más apropiado. El nivel apropiado no sólo se determina con arreglo a criterios territoriales (europeo, nacional, regional y local) sino también a criterios funcionales basados en conocimientos específicos (poderes públicos, comunidad económica, interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil). A la hora de decidir quién participa en la toma de decisiones, la "**subsidiariedad funcional (horizontal)**" debe tenerse en cuenta junto a la "**subsidiariedad territorial (vertical)**"; ambas garantizan, cada una en su propio ámbito, una mayor sensibilidad respecto a las preocupaciones de los ciudadanos y una mayor eficiencia. Estos dos niveles de subsidiariedad deberían formar un binomio complementario. El Comité Económico y Social constituye un punto de contacto entre la subsidiariedad territorial y la funcional, lo que confiere valor añadido a la gobernanza europea.

4. **Propuestas de cambio**

4.1. **Transparencia y comunicación**

4.1.1. El Comité acoge positivamente las propuestas del Libro Blanco encaminadas a que el sistema de funcionamiento de las instituciones europeas incremente su transparencia y mejore su comunicación. Cuanto más abierta sea la elaboración de las políticas en la UE, más fácil será a los ciudadanos y a los responsables políticos en los Estados miembros cooperar en la configuración y aplicación de los objetivos y medidas comunitarios, comprenderlos en su conjunto y realizar una valoración justa. Naturalmente, el Comité acoge positivamente todo esfuerzo de la Comisión y las demás instituciones europeas **por hacer comprensible cada paso en la elaboración y aplicación de las políticas**.

4.1.2. El Comité desea señalar que tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo han adoptado ampliamente este principio y están plenamente dispuestos a cooperar de forma transparente y constructiva. Sin embargo, la falta de transparencia del Consejo es preocupante.

4.1.3. Por su parte, el Comité ha tomado medidas para hacer su trabajo más transparente y desarrollará aún más su política de comunicación no sólo a nivel europeo, sino en los Estados miembros y los países candidatos, en colaboración con la Comisión, como se expresa en su Protocolo de cooperación.

4.1.4. **Proporcionar información exacta, mostrar una actitud de apertura y llevar a cabo una comunicación adecuada** de las políticas europeas no es tarea únicamente de las instituciones europeas. Los actores del mundo de la política y de la sociedad civil de los Estados miembros también deben participar. Por ello, el Comité apoya decididamente la solicitud a los Estados miembros incluida en el Libro Blanco de que hagan esfuerzos por promover el intercambio de información y puntos de vista entre los entes europeos y los nacionales, regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil. Una vez más, los miembros del CESE pueden colaborar a promover la comprensión en sus propios países a varios niveles en lo que se refiere a los temas comunitarios en los que participan.

4.1.5. Para ello será necesario emplear todos los medios de información modernos y desarrollar canales de comunicación dentro de un diálogo interactivo con la sociedad civil y sus organizaciones. En lo que respecta a los medios de comunicación, hay que tener en cuenta que el uso de nuevas tecnologías de la información varía de un Estado miembro a otro. El Libro Blanco incluye una serie de propuestas al respecto que cuentan con el apoyo del Comité y que deben ponerse en práctica urgentemente.

4.1.6. A la hora de informar a los ciudadanos, el Comité desearía subrayar **la importancia de la educación, que el Libro Blanco no tiene en cuenta**. Tanto las instituciones formales de educación (escuelas, universidades y centros de formación profesional) como las no formales (organizaciones de la sociedad civil, el lugar de trabajo o los sindicatos) tienen un papel especialmente importante en este sentido. El uso de organizaciones y métodos educativos de aprendizaje informal que fomenten la participación es muy valioso. Es preciso educar a todos los ciudadanos, desde los niños a los adultos, sobre los datos elementales y básicos de la UE: por qué existe, cuáles son sus miembros, cómo se toman las decisiones, qué temas son competencia de la Unión Europea y cuáles no, cómo participan los Estados miembros en las decisiones, etc. Ello ayudará a los ciudadanos europeos no sólo a entender mejor, sino a ser capaces de valorar mejor la información que reciben.

4.2. **Participación de la sociedad civil**

4.2.1. La participación de las organizaciones de base en todas las fases de la elaboración de las políticas es una de las principales preocupaciones del Libro Blanco. Esta influencia debe ejercerse, conforme al Libro Blanco, a través de las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el marco de "procedimientos estructurados de consulta". El Comité apoya firmemente el plan.

4.2.2. El Libro Blanco indica una serie de organizaciones que ocupan un "lugar especial" en la sociedad civil. Subraya el importante papel que desempeñan en todo el mundo las ONG en la política de desarrollo, pero omite organizaciones que actúan en el ámbito de la protección al medio ambiente, la protección social y de los consumidores, los derechos humanos y la cultura en el sentido más amplio. En opinión del Comité, esta lista aparentemente arbitraria e incompleta de unas pocas organizaciones de la sociedad civil no refleja la realidad. Es de la mayor urgencia definir el diálogo civil, los criterios cualitativos y cuantitativos de la representatividad y hacer una clara distinción entre "diálogo civil" y

"diálogo social". El Comité está decepcionado por el hecho de que el Libro Blanco no haya tenido en cuenta su propuesta anterior al respecto.

4.2.3. En relación con los **criterios de representatividad** para la selección de organizaciones que deban participar en el diálogo civil, deberían definirse con el fin de garantizar la transparencia y un procedimiento democrático de selección. El Libro Blanco de la Comisión ha optado por no proponer criterios, en contra de lo propuesto el Comité en su dictamen de 25 de abril de 2001.

4.2.4. El Comité establecía en dicho dictamen ocho criterios, a los que habría que añadir uno más, la transparencia. Para ser elegibles, las organizaciones europeas deben cumplir los siguientes requisitos:

- estar constituidas de manera duradera a nivel comunitario;
- garantizar el acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros y, por consiguiente, la posibilidad de consultas rápidas y constructivas;
- representar intereses generales que se correspondan con los intereses de la sociedad europea;
- estar compuestas por organizaciones cuya representatividad de los intereses representados por ellas esté reconocida en el Estado miembro de que se trate;
- contar con organizaciones miembro en la gran mayoría de los Estados miembros de la UE;
- prever la rendición de cuentas ante los miembros de la organización;
- tener un mandato de representación y acción a nivel europeo;
- ser independientes y no estar vinculada a consignas exteriores;
- ser transparentes, en especial a nivel financiero y en sus estructuras de toma de decisiones.

4.2.5. El Comité propone una vez más debatir estos criterios con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil como base de una futura cooperación.

4.2.6. El Comité concede gran importancia al papel especial de los interlocutores sociales dentro de la sociedad civil organizada, que queda claramente recogido. Por tanto, acoge positivamente la referencia expresa del Libro Blanco a este papel y a la influencia de los interlocutores sociales. La tarea que éstos desempeñan en el diálogo social es un excelente ejemplo de la aplicación real del principio de gobernanza a nivel europeo. El Diálogo Social Europeo es un mecanismo de carácter cuasi legislativo, conforme a los artículos 137 y 138 del Tratado. Está claramente definido en lo que se refiere a sus participantes, competencias y procedimientos y tiene un valor cuasi constitucional⁴. Su especificidad deriva de las competencias y responsabilidades especiales de sus participantes, que actúan de manera autónoma. Por esta razón, su función y sus responsabilidades no pueden transferirse a otros ámbitos o actores políticos, de ahí que el Comité insista⁵ en que es fundamental **distinguir entre "diálogo social" y "diálogo civil"**.

⁴ Artículos 137 y 138 del TCE.

⁵ Véase nota 3.

4.2.7. En este sentido, el Comité considera que es fundamental aclarar que el CESE no es el foro del diálogo social. No corresponde en absoluto al Comité erigirse en alternativa a los interlocutores sociales. El Comité, como representante institucionalizado de la sociedad civil organizada, deriva su legitimidad del hecho de que todos sus miembros, en virtud de sus conocimientos, han recibido instrucciones de organizaciones representativas de los Estados miembros para que desempeñen un papel constructivo en el proceso general de formación de opiniones a nivel europeo. El valor añadido del Comité reside en que esa formación de opinión que se lleva a cabo en su seno incluye la participación de todos los elementos de la sociedad civil, incluidas las asociaciones que no son interlocutores sociales.

4.2.8. Sin embargo, dada su composición y el papel representativo que le confiere el Tratado de Niza, el Comité está predestinado a desempeñar una función clave en la definición y estructuración del **diálogo civil**. El Comité ha luchado durante años para lograr un discurso público democrático a nivel europeo entre los representantes de la sociedad civil organizada y, como contribución inicial al debate, ha definido los rasgos fundamentales de dicho diálogo civil⁶. El Comité considera que el establecimiento del **diálogo civil constituye un instrumento fundamental para aplicar los principios de la gobernanza** (apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia). Asimismo, como resultado de su principio de ofrecer un foro público, el diálogo civil contribuiría enormemente a incrementar la transparencia y crear un escenario público europeo como condición sine qua non para lograr una identidad europea.

4.2.9. El Comité, por lo demás, señala que en el Libro Blanco se presupone una homogeneidad de la sociedad civil, que no se da actualmente, ni siquiera en los quince Estados miembros. La situación se complicará aún más con la próxima ampliación. Por consiguiente, el papel de los Estados miembros al designar a los miembros del CESE es clave para asegurar una representación adecuada de sus intereses y modelo de sociedad con el fin de que los componentes económicos y sociales de la sociedad civil organizada de Europa dispongan de un órgano representativo y equilibrado.

4.2.10. El Comité apoya la propuesta de la Comisión de crear una base de datos en línea con detalles de las organizaciones de la sociedad civil, para aumentar la apertura y estructurar su diálogo con las instituciones.

4.2.11. Aunque la sociedad civil está llamada a tener más peso en las futuras políticas comunitarias, es evidente que la responsabilidad de elaborar la legislación debe permanecer en manos de las instituciones oficiales de la democracia representativa. Las autoridades legislativas y reguladoras tienen la responsabilidad final a la hora de aunar el interés general con los intereses específicos de las diversas organizaciones de la sociedad civil y garantizar un equilibrio.

⁶ Dictamen CES 811/2000, punto 5.13.

4.2.12. En el contexto del incremento de los mecanismos y foros de consulta, **se necesitan normas y principios claros para garantizar una coordinación adecuada y aumentar la coherencia de la política consultiva de la UE**. Ello cobrará una mayor importancia en el contexto de la futura ampliación. Con este fin, el Comité, en aras de la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad, apoya plenamente la intención de la Comisión de racionalizar el sistema consultivo existente basado en 700 órganos de consulta ad hoc. El Comité Económico y Social insiste en la necesidad de que la Comisión cumpla su promesa de publicar la lista de estos 700 órganos.

4.2.13. Asimismo, el Comité acoge positivamente la propuesta de la Comisión de aprobar un **código de conducta con niveles mínimos de consulta**. El principio de transparencia debería extenderse también al proceso de consulta, cuyo resultado debería hacerse público. El Comité apoya igualmente la intención de la Comisión de poner a disposición de la opinión pública el dictamen de los expertos.

4.2.14. En lo que se refiere a las **consultas en línea**, el problema de la representatividad y del peso que las opiniones expresadas deberían tener en el proceso decisorio es más serio. El Comité considera que los criterios que deben cumplir las organizaciones representativas también deben aplicarse, y deben respetarse las condiciones de transparencia.

4.3. Mejora de las políticas, la regulación y el cumplimiento

4.3.1. El Comité apoya las propuestas del Libro Blanco destinadas a **simplificar y acelerar el proceso legislativo europeo**, pues las normas comunitarias cada vez más son complejas y tienden a veces a sumarse a las normas nacionales existentes en vez de simplificarlas y armonizarlas realmente.

4.3.2. Por otra parte, el Libro Blanco pasa por alto la contradicción que existe entre una mayor participación de los responsables políticos a todos los niveles, incluida la sociedad civil, y el deseo de mejorar la eficacia y acelerar los mecanismos de elaboración de políticas. Un funcionamiento más democrático requiere más tiempo. Acelerar el ritmo de los procedimientos legislativos podría acarrear riesgos. Debería hallarse un equilibrio entre consulta adecuada y eficacia legislativa.

4.3.3. El Comité manifiesta su decepción por el hecho de que el Libro Blanco no tome suficientemente en consideración los dictámenes que ha aprobado en distintas fases desde octubre de 2000 sobre la simplificación de la reglamentación en el mercado único⁷. A petición de la Comisión, el Comité ha elaborado también un dictamen exploratorio⁸ sobre el tema como contribución a la preparación del "Plan de Acción para una Mejor Regulación" anunciado en el Libro Blanco. El Comité

⁷

Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social sobre *la simplificación de la reglamentación en el mercado único*, Bruselas, 19 de octubre de 2000 (DO C 14 de 16.1.2001), y dictamen del Comité Económico y Social sobre la simplificación (Observatorio del Mercado Único) (dictamen adicional), Bruselas, 29 de noviembre de 2001 (DO C 48 de 21.2.2002).

⁸

Dictamen sobre la "Comunicación de la Comisión – Simplificar y mejorar el marco regulador" (COM(2001) 726 final) CES 364/2002 de 21 de marzo de 2002.

apoya un **programa bien estructurado de simplificación**, con prioridades claras, calendarios concretos y medios de supervisión y control. Este programa debería basarse en un código de conducta para las instituciones de la UE. Hasta la fecha, el Comité Económico y Social Europeo es el único órgano que ha adoptado dicho código de conducta en materia de simplificación.

4.3.4. Con respecto a la manera de mejorar la reglamentación y de combinar los diversos instrumentos políticos, el Comité estima que la necesidad de una legislación comunitaria debería evaluarse caso por caso, sobre la base de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Se debería legislar únicamente cuando no exista otra alternativa mejor. Se debería consultar a las principales partes afectadas por la medida cuando se evalúe el modelo apropiado.

4.3.5. Es necesario llevar a cabo un **análisis sistemático e independiente del impacto y de la relación coste-beneficio** antes de presentar cualquier propuesta legislativa. La Comisión ha realizado estudios de impacto a lo largo de los últimos quince años pero su eficacia sigue siendo limitada pues no existe ninguna garantía de que se efectúen con carácter independiente, no incluyen posibles alternativas a la aprobación de normas legales, y suelen seguir siendo internos cuando deberían hacerse públicos sistemáticamente junto a la legislación correspondiente.

4.3.6. Además del análisis previo a cualquier medida legislativa nueva o enmienda a una disposición existente, debería llevarse a cabo un **análisis del impacto del acto legislativo modificado final**. La versión final del legislador suele ser muy diferente de la propuesta inicial de la Comisión, y a veces termina siendo una legislación complicada, excesivamente rígida y costosa.

4.3.7. El Comité acoge favorablemente las sugerencias del Libro Blanco sobre el recurso creciente a **instrumentos reguladores alternativos a la legislación**. Sin embargo, el Libro Blanco centra principalmente en la corregulación como uno de los principales planteamientos de la futura regulación. El Comité aboga por que todas las alternativas a la acción legislativa se evalúen en pie de igualdad siguiendo criterios objetivos para la determinación de sus pros y contras. No debería prestarse una mayor atención a un modelo dado a menos que constituya la respuesta más adecuada al problema político en cuestión, a la experiencia y a los foros disponibles, y a las partes interesadas representadas.

4.3.8. El Comité desea resaltar la utilidad de determinados instrumentos como la autorregulación o los acuerdos voluntarios, que han demostrado ser mecanismos eficaces para la evaluación, la decisión y la puesta en práctica. Sin embargo, la autorregulación no debería nunca vulnerar ni los derechos fundamentales ni los principios básicos que subyacen a la construcción europea.

4.3.9. El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción un mayor uso del **método abierto de coordinación** en el futuro, pero advierte que no debe confundirse con el procedimiento legislativo y que debería dejarse muy claro que se utiliza en los ámbitos que competen primordialmente a los Estados miembros. Los Estados miembros se basarán en políticas acordadas en común, aplicadas mediante planes de acción nacionales, evaluaciones por homólogos, intercambio de

mejores prácticas, evaluaciones comparativas, etc. Este método ya se está utilizando en el campo de la exclusión social, el empleo, la política de inmigración y asilo y la seguridad social. El método, que respeta plenamente la subsidiariedad, supone un nuevo equilibrio entre medidas legislativas y no legislativas. No obstante, el Comité advierte en contra de todo abuso y del riesgo que representan la creación de procedimientos redundantes y el exceso de burocracia.

4.3.10. El Comité también destaca que el método abierto de coordinación debería utilizarse sobre una base casuística y que los instrumentos utilizados –orientaciones comunes, planes de acción nacionales, intercambio de mejores prácticas– deben variar en función de las particularidades del problema tratado y de los objetivos fijados. Sin embargo, el Comité considera esencial para que la utilización de dicho instrumento pueda tener éxito que se evalúen de forma pública y sistemática los progresos realizados en los Estados miembros.

4.3.11. **El Comité también debe adaptar sus métodos de trabajo a la nueva evolución institucional y desempeñar en ella un papel más importante.** Es preciso mejorar el trabajo que se lleva a cabo en relación con el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo. El Comité debe contar con más oportunidades de hacer oír su voz en documentos presentados ante el Consejo Europeo y debería ser invitado a las reuniones informales del Consejo que traten temas de su competencia.

4.3.12. El Comité hace un llamamiento a la prudencia respecto de la proliferación de **organismos reguladores autónomos europeos**. Antes de crear un nuevo organismo, debería demostrarse que aportará un valor añadido claro y que no contribuirá a incrementar la burocracia y los costes injustificados. Estos organismos no deberían constituir una estructura administrativa adicional respecto de las ya existentes, sino que deberían integrarse en redes de competencia, para beneficiarse de las sinergias entre organizaciones regionales, nacionales y europeas. Además, se deberían supervisar atentamente la organización y las actividades de estos organismos, dado que podrían perfilar políticas importantes sin estar sujetos al control democrático, por lo que no permitirían resolver el "déficit democrático".

5. **Función del Comité Económico y Social Europeo en la mejora de la participación de los ciudadanos**

5.1. Cada institución desempeña un papel para garantizar que los ciudadanos de Europa participen realmente en la construcción europea. El Comité Económico y Social Europeo, como ha confirmado el Tratado de Niza, es el órgano consultivo formal integrado por representantes de los componentes económicos y sociales de la sociedad civil organizada. Desempeña un papel clave en la elaboración de la legislación comunitaria y es un vínculo esencial entre Europa y la sociedad civil organizada de los Estados miembros en la medida en que constituye un foro permanente y estructurado de diálogo y consulta.

5.2. El Comité desea subrayar que se caracteriza por tres elementos que aportan un valor añadido real para una mejor gobernanza de Europa:

- en primer lugar, el Comité está acostumbrado a trabajar **promoviendo el consenso** y su objetivo es **hallar el interés común entre los diversos intereses de las organizaciones de la sociedad civil representadas en su seno**, incluso cuando éstos, a veces, entran inicialmente en conflicto. Es un hecho que cada organización que interviene en el proceso de consulta tiene tendencia a referirse a sus intereses particulares como si se tratara del interés general. Los dictámenes del Comité, basados en un método de trabajo "de abajo arriba", reflejan una síntesis de los puntos de vista y un consenso que pueden ayudar a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo a cumplir con su función de perseguir el interés general a la hora de elaborar y aprobar sus actos legislativos.
- en segundo lugar, el nombramiento de los miembros del CESE por los Estados miembros sobre la base de su experiencia y conocimientos en muy distintos campos de interés garantiza no sólo que posean la experiencia adecuada sino también un buen conocimiento de lo que está sucediendo en sus países; ello les permite **ofrecer una opinión sólida, práctica y equilibrada** y juzgar si las medidas comunitarias son aceptables en sus países.
- en tercer lugar, los miembros del CESE pueden **fomentar la comprensión** de estas medidas en sus países y explicar a los miembros de las organizaciones a las que representan, mediante un diálogo interactivo, la importancia de la UE en su vida diaria, con lo que facilitan la necesaria aceptación.

5.3. El Comité es el foro en el que el diálogo civil adquiere un carácter institucional. El Comité está dispuesto a desarrollar, con la cooperación de la Comisión⁹, su función de **foro de diálogo y consulta**, pues se trata de una manera eficaz de hacer participar en su labor a aquellos componentes de la sociedad civil organizada que no están representados actualmente por sus miembros. El Comité ya contribuye a ello mediante la organización de actos y audiencias públicos, tal como se menciona en el dictamen precitado.

5.4. Como contribución práctica a la gobernanza europea, el CESE intentará mejorar las sinergias entre las instituciones europeas. Para ello:

- redoblará esfuerzos para poner en práctica lo dispuesto en el Protocolo de cooperación con la Comisión Europea,
- procurará establecer mecanismos similares de cooperación con el Consejo, en línea con lo indicado por el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores de España, Sr. Ramón de Miguel, en su intervención ante el Pleno del 17 de enero de 2002,
- trabajará activamente para desarrollar sus relaciones con el Parlamento Europeo, conforme al Plan de Acción para las relaciones CESE/PE, aprobado por la Mesa del Comité en octubre de

⁹ Tal como se menciona en el Protocolo.

2001¹⁰ y la Resolución del Parlamento Europeo sobre la gobernanza europea de 29 de noviembre de 2001¹¹.

6. Resumen

6.1. El Comité Económico y Social Europeo acoge positivamente el Libro Blanco sobre la gobernanza europea. Insta a la Comisión a que ponga en práctica a su debido tiempo las reformas que requiere la buena gobernanza para reforzar la confianza del ciudadano europeo en el proyecto europeo, así como para preparar la próxima ampliación y profundización de la Unión Europea.

6.2. El CESE, como representante institucionalizado de la sociedad civil organizada, hace un seguimiento activo de los temas relacionados con la gobernanza europea. En los últimos tres años ha organizado debates y ha emitido varios dictámenes con una serie de propuestas concretas en este ámbito. Lamentablemente, muchas de ellas no han sido tenidas en cuenta en el Libro Blanco de la Comisión.

6.3. El CESE apoya plenamente los cinco principios de la buena gobernanza propuestos por la Comisión. Junto a estos principios, el Comité desea subrayar la subsidiariedad –tanto funcional (horizontal) como territorial (vertical)– como principio básico y más importante de la buena gobernanza. El Comité constituye un punto de contacto entre la subsidiariedad territorial y la funcional, lo que aporta valor añadido a la hora de mejorar la gobernanza europea.

6.4. El Comité subraya la necesidad de hacer más transparentes los métodos de trabajo de las instituciones europeas, especialmente del Consejo. Las instituciones, así como los líderes políticos y de la sociedad civil de los Estados miembros, deberían ofrecer información exacta y amplia sobre las políticas europeas. En este contexto, el CESE debe desempeñar un papel y para hacerlo eficazmente es necesario emplear vías modernas de comunicación y el diálogo interactivo.

6.5. El Comité desea subrayar la importancia de la educación exhaustiva de los ciudadanos europeos sobre los elementos básicos de la construcción europea por parte de instituciones de educación formales y no formales.

6.6. El Comité apoya decididamente el plan de la Comisión de incluir a las organizaciones de la sociedad civil en todas las fases de la elaboración de las políticas dentro de "procedimientos estructurados de consulta" y acoge positivamente la propuesta de aprobar un código de conducta para la consulta. Sin embargo, es urgente hacer una clara distinción entre "diálogo civil" y "diálogo social" y establecer criterios de representatividad para la selección de organizaciones de la sociedad civil que

¹⁰ DI 149/2001.

¹¹ El punto 12 de la Resolución señala que el Parlamento Europeo "propone, apoyándose en las propuestas de la Comisión y del Comité Económico y Social, la celebración de un acuerdo interinstitucional sobre la consulta democrática, que comprometa a las tres instituciones a unos procedimientos y prácticas de consulta acordados a escala comunitaria; (...)".

puedan participar en el diálogo civil. A tal fin, el Comité reitera su propuesta de criterios para las organizaciones representativas.

6.7. En lo que respecta a la mejora en la regulación, el CESE apoya la propuesta del Libro Blanco de simplificar la legislación europea. Sin embargo, el Libro Blanco no presenta propuestas concretas en esta área y tampoco tiene en cuenta los diversos dictámenes emitidos por el Comité sobre la simplificación de la legislación del mercado único. Además de la simplificación, el Comité hace un llamamiento a favor de un instrumento independiente y sistemático de evaluación de impacto y valoración de objetivos de modos alternativos de regulación. Acoge positivamente un mayor uso del método abierto de coordinación en las áreas en las que la responsabilidad principal recae en los Estados miembros. El Comité debe adaptar sus métodos de trabajo a la nueva evolución institucional y desempeñar en ella un papel importante.

6.8. En relación con el valor añadido del CESE a la gobernanza europea, el Comité desea expresar lo siguiente: el Comité ofrece una síntesis de los puntos de vista de la sociedad europea para ayudar a las instituciones en su toma de decisiones; los miembros del CESE designados por los Estados miembros representan un conjunto de conocimientos de sus respectivos ámbitos y países de origen; los miembros del CESE promueven la comprensión de las políticas europeas en un diálogo bidireccional interactivo tanto a nivel europeo como nacional.

6.9. El Comité desea desarrollar, en cooperación con la Comisión, su papel como foro para el diálogo y la consulta. El CESE redoblará esfuerzos para poner en práctica lo dispuesto en el Protocolo de cooperación firmado con la Comisión e intentará establecer instrumentos similares de cooperación más estrecha con el Consejo y el Parlamento Europeo.

Bruselas, 20 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico
y Social

El Secretario General
del Comité Económico
y Social

Göke FRERICHS

Patrick VENTURINI