



Europa

Síntesis de la legislación de la UE

español (es)

EUROPA > Síntesis de la legislación de la UE > Asuntos institucionales > El proceso de toma de decisiones y la labor de las instituciones



Página principal



Todos los temas



Aduanas



Agricultura



Ampliación



Asuntos institucionales

Asuntos Marítimos Y
PescaAudiovisual y medios de
comunicación

Ayuda humanitaria



Comercio exterior

Menú de ayuda



Búsqueda



Novedades



RSS



Mapa del sitio



Índice alfabético

A B C D E F G H I
J K L LL M N Ñ O P

Esta página se encuentra disponible en 11 idiomas

We are migrating the content of this website during the first semester of 2014 into the new [EUR-Lex](#) web-portal. We apologise if some content is out of date before the migration. We will publish all updates and corrections in the new version of the portal.

Do you have any questions? [Contact us](#).

Libro Blanco sobre la gobernanza

Con el fin de impulsar una amplia dinámica democrática en la Unión, la Comisión inicia una profunda reforma de la gobernanza y propone cuatro grandes cambios: implicar más a los ciudadanos, definir políticas y legislaciones más eficaces, comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial y, finalmente, centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros.

ACTO

Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [[COM \(2001\) 428](#) final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

SÍNTESIS

Es necesario reformar la gobernanza europea para acercar a los ciudadanos a las instituciones europeas.

Una buena gobernanza se basa en cinco principios acumulativos:

- **apertura:** las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones;
- **participación:** conviene implicar de forma más sistemática a los

[Q](#) [R](#) [S](#) [T](#) [U](#) [V](#) [W](#) [X](#) [Y](#)
[Z](#)

Glosario



ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas;

- **responsabilidad:** es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido;
- **eficacia:** deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiados, y éstas deben producir los resultados buscados;
- **coherencia:** las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia.

Las propuestas de este Libro Blanco no implican necesariamente la aprobación de nuevos tratados. Es sobre todo una cuestión de voluntad política que exige el compromiso del conjunto de las instituciones y de los Estados miembros.

Para reformar la gobernanza de la Unión Europea, la Comisión propone cuatro grandes cambios.

Una mayor participación de todos los actores sociales

Las políticas ya no deben decidirse desde arriba. Actualmente, la legitimidad de la UE es una cuestión de participación de los ciudadanos.

Hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión

La participación depende de la capacidad de los ciudadanos para intervenir en el debate público. Para ello, conviene establecer una comunicación más activa con la opinión pública sobre las cuestiones europeas. La Comisión recurrirá a las redes y autoridades nacionales y locales para presentar una información adaptada a las preocupaciones de los ciudadanos. El sitio web [Europa](#) deberá convertirse en una plataforma interactiva de diálogo y debate. Asimismo, la Comisión propone que se continúe con el desarrollo de [Eur-lex](#). El Consejo y el Parlamento Europeo deben mejorar la accesibilidad de la información sobre el conjunto del proceso de codecisión, especialmente en la fase de conciliación. Finalmente, los Estados miembros deben promover el debate público sobre las cuestiones europeas.

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

Para instaurar una mejor asociación entre los distintos niveles, la Comisión propone varias iniciativas, entre ellas:

- **La participación de las asociaciones de organismos locales en la elaboración de las políticas:** la Comisión constata que las decisiones comunitarias no tienen suficientemente en cuenta las realidades regionales y locales. Por lo tanto, propone aumentar la cooperación entre las asociaciones de las administraciones locales y el Comité de las Regiones. De hecho, la Comisión sugiere a éste último que examine de manera más sistemática el impacto regional y local de ciertas directivas. Por último, los Estados miembros deberían implicar más a los actores locales en la definición de las políticas comunitarias.
- **Una mayor flexibilidad en la aplicación de ciertas políticas comunitarias con un fuerte impacto territorial:** la Comisión propone que se celebren contratos entre los Estados miembros, las regiones, los organismos locales y la Comisión. Estos contratos permitirían a las autoridades locales aplicar la legislación comunitaria

teniendo en cuenta la gran diversidad de las condiciones locales.

- **Coherencia general de las políticas:** con demasiada frecuencia, las políticas europeas funcionan según una lógica sectorial. Conviene integrarlas en un conjunto coherente y tener en cuenta su incidencia territorial para obtener una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio de la Unión. La Comisión prevé elaborar indicadores que permitan detectar los ámbitos en que aún se precisa una mayor coherencia.

Implicar a la sociedad civil

La Comisión considera que la sociedad civil desempeña un papel importante en la elaboración de las políticas comunitarias y seguirá apoyando las acciones de las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales y la sociedad civil en general. La Comisión recuerda que las organizaciones que representan a la sociedad civil deben aplicar también los principios de la buena gobernanza mostrando responsabilidad y transparencia. Antes de finales de 2001, la Comisión debía crear una base de datos en línea sobre las organizaciones de la sociedad civil.

Por último, conviene que el Comité Económico y Social emita sus dictámenes antes de que se transmitan las propuestas al poder legislativo, y no después, para contribuir más a la elaboración de las políticas.

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

Las instituciones y los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos con vistas a una consulta más eficaz sobre las políticas de la UE. El Parlamento Europeo ha de asumir un papel primordial, dada su función de representante de los ciudadanos, intensificando, por ejemplo, su recurso a audiencias públicas. También conviene fomentar una mayor participación de los parlamentos nacionales.

La Comisión se propone clarificar la manera en que se llevan a cabo las consultas. Publicará una lista de los foros de consulta sectoriales existentes y también prevé enmarcar la consulta en un código de conducta que fije unas normas mínimas de consulta. Estas normas deben mejorar la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil y estructurar su diálogo con la Comisión. En algunos sectores en que las prácticas de consulta ya están bien establecidas, la Comisión propone elaborar acuerdos de asociación más amplios. Por último, la Comisión invita a otras instituciones a que apliquen un enfoque semejante a sus actividades.

Establecer vínculos con las redes

Las redes establecen vínculos, a escala europea e incluso mundial, entre las empresas, las comunidades, los centros de investigación y los organismos regionales y locales. Estas redes pueden favorecer el éxito de las políticas comunitarias. La Comisión colaborará de formas más sistemática con éstas últimas para permitir que participen en la elaboración y ejecución de las políticas y examinará la manera de mejorar el apoyo a la cooperación transnacional entre agentes regionales o locales.

MEJORA DE LA NORMATIVA

Este Libro Blanco tiene por objeto mejorar la eficacia de las decisiones comunitarias para obtener el respaldo y la confianza de los ciudadanos

Europeos.

Restablecer la confianza en la opinión de los expertos

Tras las recientes crisis alimentarias y los problemas éticos planteados por la aparición de las biotecnologías, resulta necesario informar mejor al público sobre los conocimientos disponibles y las incertidumbres persistentes en el ámbito científico. El sistema de comités de expertos al que recurre la Unión Europea es opaco; hay que restablecer, por tanto, la confianza pública en la opinión de los expertos. Con posterioridad a junio de 2002, la Comisión debía publicar directrices que garanticen la responsabilidad, el pluralismo y la integridad del conocimiento utilizado. Asimismo, la Comisión sugiere que se establezca una red de conocimientos especializados, los cuales, demasiado a menudo, se organizan a escala nacional.

Una normativa mejor y más rápida - combinar los instrumentos políticos para obtener mejores resultados

La Comisión Europea ha identificado siete factores para la mejora de la normativa:

- las propuestas deben elaborarse sobre la base de un análisis que permita revelar la conveniencia de intervenir o no a nivel comunitario;
- conviene elegir adecuadamente entre una vía legislativa y una vía menos vinculante;
- es necesario determinar el tipo de instrumento legislativo más adecuado. Los reglamentos deben utilizarse cuando es necesaria una aplicación uniforme en el conjunto del territorio de la Unión. Las directivas marco son apropiadas cuando se desea una gran flexibilidad en la aplicación; tienen la ventaja, además, de ser aprobadas rápidamente por el Consejo y el Parlamento Europeo. Por último, la Comisión sugiere que se recurra más a una legislación «primaria» limitada a los elementos esenciales, permitiendo que la autoridad que aplique la legislación determine las modalidades técnicas;
- la Comisión desea fomentar la corregulación cuando ésta represente un valor añadido y sirva al interés general; la corregulación permite que los actores concernidos definan medidas de aplicación conformes a los objetivos establecidos por el legislador;
- conviene completar y reforzar la acción comunitaria en ciertos ámbitos mediante el empleo del método abierto de coordinación. Este método permite fomentar la cooperación, intercambiar buenas prácticas y aportar un valor añadido a nivel europeo allí donde existe escaso margen para soluciones legislativas;
- la Comisión pretende evaluar de forma más sistemática las acciones realizadas y extraer las conclusiones necesarias;
- la Comisión se compromete asimismo a retirar sus propuestas cuando las negociaciones interinstitucionales las hayan recargado o complicado en exceso. También sugiere al Consejo y al Parlamento Europeo que aceleren el proceso legislativo en la medida de lo posible. Para ello, conviene que el Consejo proceda a la votación en cuanto exista la posibilidad de alcanzar una mayoría cualificada, en lugar de buscar la unanimidad a cualquier precio. El Consejo y el Parlamento Europeo deberán esforzarse en llegar a un acuerdo en primera lectura.

Simplificar el derecho comunitario

La Comisión propone lanzar un ambicioso programa de simplificación de la legislación comunitaria. Los Estados miembros no deberán añadir exigencias desproporcionadas al transponer las directivas comunitarias.

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

La Comisión desea crear nuevas agencias reguladoras independientes y con poder de toma de decisiones. Este poder estará sujeto a estrictas limitaciones, ya que las agencias no podrán arbitrar entre intereses públicos ni tomar medidas de alcance general. Estas agencias estarán sometidas a un sistema de control de la Comunidad.

Una mejor aplicación a nivel nacional

Los Estados miembros deben intensificar sus esfuerzos para mejorar la calidad de la transposición y la aplicación del Derecho comunitario. Con este fin, la Comisión propone a los Estados miembros:

- el establecimiento de dispositivos de hermanamiento entre administraciones nacionales para poder intercambiar buenas prácticas en la materia;
- la creación de unidades de coordinación en el seno de la administración central de cada Estado miembro que se responsabilicen de la aplicación del Derecho comunitario;
- la adquisición, por parte de los juristas y tribunales nacionales, de una mayor familiarización con el Derecho comunitario;
- la creación en los Estados miembros de mecanismos similares al del Defensor del Pueblo Europeo y de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, para aumentar la capacidad de resolución de conflictos.

La Comisión perseguirá rigurosamente las infracciones del Derecho comunitario, por lo que elaborará una lista de las prioridades de la instrucción de posibles violaciones. Sin embargo, un largo procedimiento judicial contra un Estado miembro no es la solución más práctica ni la más rápida. La Comisión continuará estableciendo un diálogo activo con los Estados miembros para resolver los conflictos con la mayor brevedad posible.

CONTRIBUIR A LA GOBERNANZA MUNDIAL

Los ciudadanos europeos desean que la Unión ocupe un lugar de peso en la escena internacional. La Comisión subraya que la Unión debe conseguir reformar su gobernanza interna con éxito si pretende ser más convincente en su defensa del cambio a escala internacional. Asimismo, la Unión Europea deberá aplicar los principios de la buena gobernanza a su responsabilidad mundial, por ejemplo abriéndose más a los agentes gubernamentales y no gubernamentales.

La Unión Europea debe comprometerse a mejorar la eficacia y la legitimidad de la gobernanza mundial y esforzarse en modernizar y reformar las instituciones internacionales. La Comisión fomentará la utilización de nuevos instrumentos a escala mundial como complemento al Derecho internacional vinculante.

Finalmente, la Comisión propondrá una revisión de la representación internacional de la Unión que le permita hablar con una sola voz.

REDEFINIR LA ESTRATEGIA POLÍTICA DE LAS INSTITUCIONES

Es necesario centrar la política, es decir, redefinir de forma clara una estrategia política global para la Unión, de manera que los ciudadanos comprendan mejor el proyecto político de ésta. La tarea no es fácil, puesto que la lógica sectorial de las políticas de la Unión no favorece la coherencia de la acción comunitaria.

Centrar las políticas de la Unión Europea

Centrar las políticas supone que la Unión debe identificar más claramente sus objetivos a largo plazo. La Comisión ya está realizando esfuerzos en la planificación estratégica, gracias a una serie de estrategias, entre ellas:

- la [Estrategia Política Anual](#) de la Comisión, que se publica al principio de cada año, define las prioridades estratégicas a dos o tres años vista;
- el [discurso del Presidente de la Comisión sobre el estado de la Unión](#): todos los años, el Presidente de la Comisión hace balance de los progresos realizados respecto a las prioridades estratégicas de la Comisión y señala los retos futuros;
- el informe anual sobre la aplicación del Protocolo de Ámsterdam ([EN](#)) sobre la Subsidiariedad y la Proporcionalidad, que, desde 2002, se orienta hacia los principales objetivos de la Unión.

El Consejo Europeo debería participar más activamente en la configuración de la orientación de la Unión.

Centrar las instituciones

Cada institución 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; el Consejo Europeo, en fijar las orientaciones políticas. Centrar las instituciones permitirá reforzar el método comunitario. Sin embargo, es necesario poner al día este método, por ejemplo, esclareciendo el papel de cada uno.

El Consejo debe ejercer un mayor arbitraje entre los distintos intereses sectoriales así como reforzar su capacidad de coordinar todos los aspectos de la política europea tanto en su propio marco como en los Estados miembros.

El Parlamento Europeo y todos los parlamentos nacionales de la Unión y los países candidatos deben estimular el debate público sobre el futuro de Europa y sus políticas. El Parlamento Europeo debería orientar más su control del presupuesto a la realización de los objetivos políticos.

Por último, la Comisión sugiere que se establezca más claramente la responsabilidad de cada cual en la ejecución de las políticas. Será preciso examinar las condiciones en que la Comisión adopta estas medidas ejecutivas. Principalmente, la Comisión desea que el Parlamento Europeo participe en el control de la ejecución y considera que el artículo 202 del Tratado ha quedado desfasado a raíz de la instauración del proceso de codecisión, que sitúa al Consejo y al Parlamento Europeo en pie de igualdad. Por último, la Comisión cuestiona la necesidad de mantener los comités de reglamentación y gestión.

Contexto

El Libro Blanco sobre la gobernanza ha sentado las bases para el debate sobre el futuro de Europa, y al mismo ha contribuido igualmente el amplio proceso de reforma institucional iniciado en el Consejo Europeo de Laeken, proceso que ha finalizado con la reciente firma del [Tratado de Lisboa](#).

ACTOS CONEXOS

Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 2002, «La gobernanza europea: legislar mejor» [COM (2002) 275 final - no publicada en el Diario Oficial].

Esta Comunicación completa el plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador». Su principal objetivo es llevar a cabo un reajuste político y mejorar la calidad de ejecución por parte de la Unión mediante varias iniciativas, entre ellas:

- aclarar las responsabilidades ejecutivas: las reglas que rigen la comitología deben clarificarse, principalmente mediante la definición precisa de las misiones de cada institución. El Parlamento Europeo tiene un papel que desempeñar en la comitología, en particular en los ámbitos sometidos a la codecisión;
- definir el marco para la creación de agencias europeas: la Comisión propondrá al Parlamento y al Consejo un acuerdo interinstitucional en la materia;
- tomar en consideración los contextos regionales, urbanos y locales: las entidades regionales o municipales, así como los Estados miembros, tendrán la oportunidad de celebrar contratos piloto con la Comisión con vistas a la realización de objetivos comunitarios de desarrollo sostenible;
- adoptar un enfoque nuevo del control de la aplicación del Derecho: la Comisión prestará una mayor atención a los retrasos en la implementación de las medidas nacionales de aplicación.

Por último, esta Comunicación reafirma la importancia del método comunitario como elemento fundador de la Unión Europea. Las reformas de la gobernanza, «revolución tranquila en nuestras formas de actuación» necesitan que las instituciones consoliden y clarifiquen el reparto de sus competencias.

Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, sobre la obtención y utilización de asesoramiento por la Comisión: principios y directrices - «Fortalecimiento de la base de conocimientos para mejorar las políticas» [COM (2002) 713 final - no publicada en el Diario Oficial].

En el Libro Blanco sobre la gobernanza, la Comisión declaró que publicaría directrices sobre la utilización del conocimiento especializado por la Comisión. Esta Comunicación responde a ese compromiso. La Comisión reafirma los tres principios sobre los que debe reposar el asesoramiento: calidad, apertura y eficacia. Los servicios de la Comisión deben emplear el asesoramiento más adecuado para elaborar mejores políticas. La Comisión subraya igualmente su determinación a restablecer la confianza de los ciudadanos en la utilización del asesoramiento, ofreciéndoles el acceso a las reuniones y los dictámenes de los expertos.

Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, «El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas» [[COM \(2002\) 718](#) final - no publicada en el Diario Oficial].

En esta Comunicación, la Comisión precisa las misiones, las modalidades de creación y la composición de las agencias reguladoras. Estas agencias se someten al control de la Comisión, del Defensor del Pueblo europeo, del Parlamento Europeo, del Consejo, del Tribunal de Cuentas y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, «Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales» [[COM \(2002\) 709](#) final - no publicada en el Diario Oficial].

El objetivo de esta Comunicación es esclarecer la noción de contratos tripartitos a la que se hace referencia en el Libro Blanco sobre la gobernanza. Se distingue entre, por una parte, los contratos tripartitos por objetivos, derivados de la aplicación de un acto comunitario vinculante, y, por otra, los convenios tripartitos por objetivos, que describen los acuerdos celebrados entre la Comisión, un Estado miembro y autoridades regionales y locales al margen de un acto vinculante. La Comisión expone las modalidades de conclusión de este tipo de acuerdos y presenta un modelo normalizado de contrato o de convenio.

Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho comunitario [[COM \(2002\) 725](#) final - no publicada en el Diario Oficial].

La Comisión se propone mejorar el control de la aplicación del Derecho comunitario, reforzando en primer lugar la prevención de las infracciones. Para ello, la Comisión desarrollará la cooperación con los Estados miembros, principalmente, informándoles acerca de la transposición de las directivas. La Comisión seguirá refrendando su papel de guardiana de los tratados mediante la persecución de las infracciones. Para ello, se apoyará en criterios de prioridad relativos a la gravedad de las mismas. Por ejemplo, la no transposición de las directivas se considerará una infracción grave y, en tal caso, se iniciará inmediatamente el procedimiento por incumplimiento.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo Europeo, de 20 de marzo de 2002, sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario [[COM \(2002\) 141](#) final - Diario Oficial C 244 de 10.10.2002].

En esta Comunicación, la Comisión expone las medidas administrativas en favor del denunciante en el marco del procedimiento por incumplimiento, como las modalidades de presentación de denuncias, la protección de los datos de carácter personal o el plazo de instrucción de las denuncias.

Propuesta de Decisión del Consejo, de 11 de diciembre de 2002, por la que se modifica la Decisión [1999/468/CE](#) del Consejo por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión [[COM \(2002\) 719](#) final - no publicada en el Diario Oficial].

La Comisión presenta en esta Comunicación la Decisión del Consejo

relativa a la comitología. El Consejo acepta la inclusión del Parlamento Europeo en el control de la ejecución para las materias objeto de codecisión. El procedimiento de reglamentación se aplicará cuando las medidas de ejecución sean de alcance general y se refieran al fondo de la materia de que se trate. El procedimiento consultivo, por su parte, será apropiado cuando las medidas de ejecución tengan un alcance individual o afecten a los procedimientos de aplicación.

La presente ficha de síntesis se divulga a título informativo y no pretende interpretar o sustituir el documento de referencia.

Última modificación: 21.02.2008

[Aviso jurídico](#) | [Sobre este sitio](#) | [Búsqueda](#) | [Dirección de contacto](#) | [Arriba](#)