



Generalitat de Catalunya

# *El Clip*

**Comentari al Llibre blanc  
sobre la governança europea**

## *Llibre blanc*

El 25 de juliol de 2001 la Comissió Europea va adoptar el *Llibre blanc sobre la governança europea* amb l'objectiu de modificar el model actual de funcionament de la Unió Europea. El document proposa accions concretes d'aplicació immediata i, alhora, enfoca un ampli debat a més llarg termini que finalitzarà el 31 de març de 2002.

Aquest debat sobre el futur d'Europa és un pas previ a la modificació dels Tractats que es durà a terme en la propera Conferència Intergovernamental de 2004. Des d'ara i fins al mes de març de 2002 la Comissió començarà a posar en pràctica les primeres mesures i seguirà amb interès les aportacions que li facin totes les persones i entitats interessades en el tema.

A finals de 2002 la Comissió presentarà un informe sobre els progressos realitzats amb la consulta sobre el *Llibre blanc*.

El director de l'IEA

## *Sumari*

- 1. El procés d'integració europea i la necessitat de respondre als reptes actuals**
- 2. La governança europea: aspectes generals**
  - 2.1 El concepte de governança**
  - 2.2 La necessitat de reformar la governança europea**
  - 2.3 Els principis de la bona governança europea**
- 3. Les propostes del Llibre blanc per reformar la governança europea**
  - 3.1 Un major grau de participació i obertura**
  - 3.2 Millors polítiques, millors normatives i millors resultats**
  - 3.3 La contribució de la Unió Europea a la governança mundial**
  - 3.4 Centrar les polítiques i les institucions**
- 4. La presentació de comentaris al Llibre blanc**
- 5. Valoració del Llibre en el context del debat sobre el futur de la Unió**

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics  
Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)  
08002 Barcelona  
tel. 933429800 - fax 933429801  
iea@governacio-ri.gencat.es  
www.gencat.es/governacio-ri/iea

Edició: febrer 2002

Dipòsit legal: B. 29062-2000  
Impressió: Sprint Copy

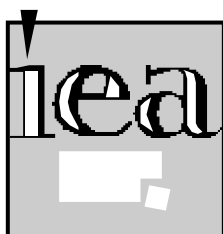


*El Clip n° 16*

**COMENTARI AL LLIBRE BLANC  
SOBRE LA GOVERNANÇA EUROPEA**

**IMPLICACIONS PER ALS NIVELLS REGIONALS I LOCALS  
EN L'ELABORACIÓ I L'APLICACIÓ DE LES POLÍTIQUES COMUNITÀRIES**

Treball realitzat per Roser Serra i Albert, especialista en dret comunitari del Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya i professora associada de l'Escola Universitària del Maresme (UPF)



## 1. El procés d'integració europea i la necessitat de respondre als reptes actuals

Des que es va iniciar el procés d'integració europea, ara fa més de 50 anys, s'han obtingut resultats d'estabilitat i prosperitat que han beneficiat els seus estats membres. No obstant això, molts ciutadans europeus han perdut la confiança en les institucions comunitàries i les seves polítiques, no les consideren eficaces o les perceben com un sistema complex el funcionament que no entenen. Hi ha un sentiment generalitzat de desencant entre l'opinió pública pel que fa a la falta de democràcia i de transparència de les institucions.

Davant d'aquest escenari, els darrers esdeveniments en el panorama polític posen de manifest que la Unió s'enfronta a un doble repte: cal una reforma urgent de la governança en el marc dels actuals Tractats i, a més, un ampli debat sobre el futur d'Europa, el qual es durà a terme en la propera Conferència Intergovernamental (CIG)<sup>1</sup> de l'any 2004.<sup>2</sup>

La reforma de la governança europea s'ha d'iniciar abans que la CIG modifiqui els Tractats comunitaris i fa referència a la forma que la Unió utilitza els poders que li concedeixen els seus ciutadans; a la manera que les coses es podrien fer per canviar el sistema de funcionament de la Unió en el marc dels Tractats vigents per afrontar els problemes actuals sense perdre la confiança dels ciutadans europeus. Evidentment, aquest canvi requereix una acció de les institucions, però també dels estats membres, les autoritats locals i regionals, i la societat civil. El compromís de tots en la reforma de la governança europea serà essencial per recuperar la confiança abans que s'iniciï la reforma institucional dels Tractats.

Per això, a principis del 2000 la Comissió Europea va identificar la reforma de la governança com un dels seus quatre objectius estratègics i va iniciar els treballs en el segon semestre d'aquell mateix any,<sup>3</sup> els quals han conduït a l'adopció, el 25 de juliol de 2001, del *Llibre blanc sobre la governança europea*.<sup>4</sup>

Aquest *Llibre blanc*<sup>5</sup> és un document per afrontar els reptes actuals als quals s'encara la Unió, estimula la reflexió i endega una consulta en l'àmbit europeu sobre com revisar la

<sup>1</sup> Una conferència intergovernamental (CIG) és una negociació entre els governs dels estats membres de la Unió Europea fora del marc i dels procediments institucionals de la Unió, els resultats de la qual permeten modificar els Tractats. Les CIG han tingut una gran importància en el procés d'integració europea. Els canvis en l'estructura institucional i jurídica i els canvis del contingut dels Tractats sempre han estat fruit de conferències intergovernamentals, per exemple: l'Acta Única Europea, el Tractat de la Unió Europea i, més recentment, el Tractat d'Amsterdam i el Tractat de Niça.

<sup>2</sup> La Declaració final núm. 23 annexada al Tractat de Niça, sobre el futur de la Unió, convoca la Conferència Intergovernamental de 2004 que se centrarà en quatre àmbits: la distribució de competències entre la UE i els estats membres, respectant el principi de subsidiarietat; l'estatut de la Carta dels drets fonamentals de la UE; la simplificació dels Tractats, per clarificar-los i fer-los més comprensibles, i la funció dels parlaments nacionals dins l'arquitectura europea, a fi i efecte d'acordar una modificació del Tractat.

<sup>3</sup> Vegeu el document de treball "Aprofundir en democràcia de la Unió Europea" que va enquadrar un procés dinàmic d'intercanvis, obert i interactiu, SEC (2000) 1547 final, d'11.10.2000, pàg. 7. La preparació del *Llibre* es va organitzar en sis àmbits i dotze grups de treball. El resultat del treball de cada grup està recollit en informes disponibles a [www.europa.eu.int/comm/governance/areas/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/index_fr.htm). Destaquen especialment els del grup 3b relatiu a "la descentralització, millor implicació dels actors nacionals, regionals i local" i el treball del grup 4c sobre "el govern a diversos nivells: articulació i posada en xarxa dels diversos nivells territorials". A més, el 28 de març de 2001, el col·legi de comissaris va debatre el document sobre "Les orientacions possibles de la governança europea".

<sup>4</sup> "La Gobernanza europea — un Libro Blanco" (COM (2001) 428 final), publicat al Diari Oficial de les Comunitats Europees (DOCE) núm. C-287, de 12.10.2001, pàg. 1. El document es pot consultar a Internet: [www.europa.eu.int/eurler/es/oj/2001/c\\_28720011012es.html](http://www.europa.eu.int/eurler/es/oj/2001/c_28720011012es.html)

<sup>5</sup> Els llibres blancs de la Comissió són documents que contenen propostes d'acció comunitàries en un sector específic. S'inscriuen sovint en la prolongació de llibres verds que tenen per objectiu endegar un procés de consulta a nivell europeu. Com a exemples es poden citar els llibres blancs sobre la realització del mercat interior i sobre el creixement, la competitivitat i l'ocupació. Quan el Consell de Ministres de la UE dóna acollida favorable a un llibre blanc, aquest pot conduir, donat el cas, a un programa d'acció de la Unió en el sector del qual es tracta.

governança europea per abordar millor els principals reptes de l'agenda europea.

Entre els eixos principals del *Llibre* destaquen la necessitat d'augmentar la coherència de les polítiques de la UE i facilitar la tasca de les diferents institucions comunitàries, com també la descentralització de les responsabilitats dins la Unió. Inclou, a més, una reflexió sobre el fet que la Unió no es pot seguir administrant únicament des de Brussel·les i que cal obrir el procés d'elaboració de les polítiques de la UE per tal d'associar diferents nivells d'intervenció en la seva formulació i aplicació. Les regions i els municipis, a banda dels estats, han d'assumir necessàriament part important d'aquestes tasques, sense deixar de banda la societat civil. Això es traduirà en majors implicacions dels nivells subestats en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques comunitàries, i és objecte del present comentari.

## 2. La governança europea: aspectes generals

### 2.1 El concepte de governança

Si bé es tracta d'un concepte recent i difícil de delimitar,<sup>6</sup> la Comissió entén per governança (*gouvernance*)<sup>7</sup> el conjunt de normes, processos i comportaments que afecten o influeixen la qualitat de l'exercici dels poders a escala europea.

El comissari Philippe Busquin, responsable de recerca, en un discurs pronunciat el 18 de setembre de 2000 a Santander, la va definir de forma més precisa: "Governança significa administració pública a través de la interacció de les instàncies públiques tradicionals i la societat civil: grups d'interès, particulars, organitzacions públiques, ciutadans."<sup>8</sup>

Finalment, cal dir que en el context de les noves formes de governança també es diu d'aquesta que és una "cultura de govern i d'administració" que pressuposa un consens al voltant de determinats conceptes, principis, normes i procediments.<sup>9</sup>

### 2.2 La necessitat de reformar la governança europea

La credibilitat de la Unió depèn de la seva capacitat de respondre eficaçment a les pre-ocupacions dels ciutadans en els àmbits europeu i mundial.

Per això, la reforma de la governança europea busca augmentar la coherència de les polítiques de la Unió per permetre una acció comunitària equilibrada i proporcional amb els objectius polítics perseguits, i també pretén reforçar la capacitat de la Unió per influir en el curs dels esdeveniments mundials.

En definitiva, la reforma de la governança aborda la qüestió de com la Unió Europea utilitza els poders que li concedeixen els seus ciutadans i en proposa un nou model de

<sup>6</sup> El concepte de governança requereix ser aprofundit pels especialistes de ciència política i ja es troba en curs de creació una xarxa europea d'investigadors d'aquesta disciplina científica.

<sup>7</sup> Una definició més precisa és la de Calame i Talmant: "La governança és la capacitat que tenen les societats humanes de dotar-se de sistemes de representació, institucions, processos i òrgans socials per administrar-se a si mateixes mitjançant una acció voluntària. Aquesta capacitat de consciència (l'acció voluntària), d'organització (les institucions, els òrgans socials), de conceptualització (els sistemes de representació) i d'adaptació a noves situacions és una característica de les societats humanes". Pierre Calame i André Talmant. *l'État au coeur, le Meccano de la gouvernance*. París: Desclée de Broywer, 1997, p. 19. Citat al document de la Comissió de la Cel·lula de prospectiva "Développer de nouveaux modes de gouvernance" (document de treball 2000).

<sup>8</sup> D'acord amb l'SPEECH/00/313 "Science, Technology and Society in the 21st century".

<sup>9</sup> Punt 3.2 del Dictamen del Comitè Econòmic i Social sobre "La societat civil organitzada i la governança europea-contribució del Comitè a l'elaboració del Llibre blanc" (DOCE núm. C-193, de 10.07.2001, pàg. 117).

repartiment. El *Llibre blanc* fa referència a la manera com les coses podrien i s'haurien de fer. Un millor ús dels seus poders permetrà a la Unió una connexió més directa amb els seus ciutadans i disposar d'unes polítiques més efectives.

Aquesta iniciativa en l'àmbit europeu no és un cas aïllat, atès que la major part dels estats membres han assumit estudis i reformes administratives en la mateixa direcció. Sense anar més lluny, el Ministeri d'Administracions Públiques espanyol va adoptar, el mes de febrer de 2000, el *Llibre blanc per a la millora dels serveis públics*.<sup>10</sup>

### 2.3 Els principis de la bona governança europea

Els principis que d'acord amb la proposta del *Llibre blanc* constitueixen la base d'una bona governança europea i que caldrà seguir per modificar el funcionament de la Unió Europea són cinc: l'obertura, la participació, la responsabilitat, l'eficàcia i la coherència. Tots ells són principis indispensables per instaurar una governança més democràtica i hauran de permetre a la UE funcionar millor i implementar els canvis necessaris.

A més de funcionar com la base de la democràcia i de l'Estat de Dret, es tracta de principis polítics que poden aplicar-se a tots els nivells de govern: mundial, europeu, nacional, regional i local.

El principi d'obertura implica que les institucions comunitàries haurien de treballar de manera més oberta; des de comunicar més activament les tasques de la UE i les seves decisions passant per emprar un llenguatge que sigui més accessible per al públic a fi de fomentar més confiança, per evitar que les institucions semblin molt complexes als ulls de la majoria de ciutadans.

El principi de participació significa la necessitat que els ciutadans participin més àmpliament en la concepció i l'aplicació de les polítiques comunitàries. Això permetrà generar més confiança en els resultats finals.

El principi de responsabilitat evidencia que cal precisar el paper de cada institució en el procés d'adopció i aplicació de les polítiques comunitàries per situar la responsabilitat al nivell que correspongui.

El principi d'eficàcia denota que les mesures han de ser oportunes per produir els resultats perseguits. Cal que els resultats estiguin ben clars, l'aplicació de les polítiques comunitàries sigui proporcionada i les decisions es prenguin al nivell més apropiat.

En darrer lloc, el principi de coherència comporta que les polítiques siguin coherents i fàcilment comprensibles. La coherència requereix un lideratge polític i un ferm compromís de les institucions amb vistes a garantir un enfocament coherent dins un sistema complex. Aquesta necessitat de coherència també ve donada, entre d'altres, perquè les autoritats locals i regionals estiguin cada cop més implicades en les polítiques comunitàries.

L'aplicació d'aquests cinc principis reforçarà i permetrà una millor aplicació d'altres principis comunitaris, com són la proporcionalitat i la subsidiarietat.<sup>11</sup> Aquests darrers impliquen que les polítiques comunitàries (des de la concepció fins a l'aplicació) han d'actuar al nivell i amb els instruments proporcionats amb els objectius perseguits. En

---

<sup>10</sup> Document disponible a [www.map.es/libro/pdf.htm](http://www.map.es/libro/pdf.htm). Sobre aquest aspecte, vegeu el "Comentari al Llibre blanc per a la millora dels serveis públics", *El Clip* núm. 9.

<sup>11</sup> El principi de subsidiarietat significa que les decisions s'adoptin al nivell més efectiu i de la manera més propera possible al ciutadà i el de proporcionalitat que cap acció de la Comunitat pot excedir del que sigui necessari per aconseguir els objectius del Tractat. Ambdós estan previstos a l'article 5 (antic article 3b) del Tractat de la Comunitat Europea i en el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat annexat al Tractat de la Unió Europea. Sobre la millor aplicació d'aquests dos principis en el marc de la governança europea la Secretaria General de la Comissió Europea va organitzar una audició pública el 16 de març de 2001 que tenia per objectiu recollir aportacions.

altres paraules, abans d'endegar qualsevol iniciativa cal comprovar: la seva necessitat, si el nivell europeu és el més apropiat per actuar i si la mesura prevista és proporcional amb els objectius.

Tot plegat significa que l'actual model lineal que comporta decidir les polítiques des de dalt s'ha de substituir per un cercle basat en la interacció, en les xarxes existents i en una veritable participació de tots els nivells, tant pel que fa a la definició de les polítiques com pel que fa a la seva aplicació.

### 3. Les propostes del *Llibre blanc* per reformar la governança europea

Els canvis que proposa la Comissió en aquest *Llibre* consisteixen en unes primeres mesures a adoptar immediatament per modernitzar l'acció pública europea, per renovar el mètode comunitari<sup>12</sup> i per millorar-ne la qualitat. Les mesures apuntades fan referència a la Comissió Europea la qual es compromet a reformar el seu *modus* d'acció; compromisos que l'ajudaran a centrar la seva tasca al voltant d'unes prioritats clares dins el marc que preveuen els Tractats.

No obstant això, no podem oblidar que la Comissió és només una part del complex engranatge institucional comunitari que, a més de la resta d'institucions, també es completa amb els sistemes polítics nacionals i els seus components regionals i locals. I que l'èxit d'aquestes mesures que ara s'apunten valdran en la mesura que suscitin interaccions amb aquests altres actors.

Els canvis inclouen un ventall d'iniciatives, entre les quals aquest comentari destaca i analitza més extensament les que responen a la voluntat d'utilitzar les competències i l'experiència de les autoritats regionals i locals i que, per tant, incideixen en la participació dels àmbits regionals i locals en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques comunitàries.

En síntesi, els canvis que proposa la Comissió conformen un conjunt d'actuacions i mesures que es concreten al voltant de les quatre grans línies d'acció següents:

- Un major grau de participació i obertura.
- Millors polítiques, millors normatives i millors resultats.
- Contribució de la Unió Europea a la governança mundial.
- Centrar les polítiques i les institucions.

#### 3.1 Un major grau de participació i obertura

Es tracta d'un dels punts centrals d'aquest comentari, ja que implica una major participació de tots els actors, inclosos els regionals i els locals, en les qüestions europees. La finalitat és fer més transparent<sup>13</sup> i més fàcil d'entendre el sistema de funcionament de la

---

<sup>12</sup> Per mètode comunitari s'entén el funcionament de quatre de les institucions comunitàries que permeten garantir tant la diversitat com l'eficàcia de la Unió. Dins del respecte del principi de subsidiarietat, el mètode es basa en una lògica d'integració i es caracteritza fonamentalment pels següents elements: el monopoli del dret d'iniciativa de la Comissió; el recurs general al vot per majoria qualificada en el Consell; el paper actiu del Parlament Europeu (dictàmens, propostes de modificació, etc.), i la uniformitat d'interpretació del dret comunitari garantida pel Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees.

<sup>13</sup> Fer més transparent el funcionament de la Unió passa necessàriament per facilitar l'accés als documents comunitaris. Aquest dret d'accés als documents ha quedat recollit a l'article 42 de la *Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea*, si bé aquesta no disposa de caràcter jurídic vinculant. A banda, aquest dret està regulat en el Reglament (CE) núm. 1049/2001 del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió (DOCE núm. L-145, de 31.05.2001, pàg. 43), aplicable a partir del 3 de desembre de 2001. Sobre aquest tema, vegeu Dryberg, Peter. "El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 1997, núm. 2, p. 377-411.

Unió, tot el procediment d'elaboració i seguiment de les polítiques comunitàries, com també establir una comunicació més eficaç i transparent amb l'opinió pública,<sup>14</sup> o establir vincles més forts amb les xarxes.

Aquesta mesura implica també arribar al ciutadà per la via de la democràcia regional i local.<sup>15</sup> L'actual sistema de funcionament de la Unió no permet una interacció suficient en el marc d'una associació a diferents nivells, en què els governs nacionals impliquen plenament les seves regions i ciutats en l'elaboració de les polítiques europees.

Les regions i les ciutats —malgrat tenir un paper en l'aplicació de les polítiques comunitàries— senten que el seu rol d'intermediaris electes i representatius no s'aprofita prou i caldria aprofitar la seva capacitat d'interactuar amb la població en matèria de política comunitària. En àmbit comunitari cal instaurar una millor associació entre els diferents nivells que tinguin en compte l'experiència regional i local, sobretot pel que fa a les polítiques que tenen una dimensió i un impacte territorial, com també adoptar una major flexibilitat en la normativa comunitària que permeti la seva aplicació a realitats regionals diferenciades.

Aquesta participació passa necessàriament per cooperar més eficaçment amb les autoritats regionals i estatals en l'elaboració, l'aplicació i el control de les normes i els programes comunitaris. La Comissió, però, destaca que correspon a cada estat membre establir aquests mecanismes per integrar les realitats i les experiències regionals i locals en la concepció de les polítiques comunitàries. Malgrat aquest fet, la Comissió vol enfortir una xarxa de comunicació amb aquestes entitats subestats (al marge dels estats) a través d'associacions nacionals i europees que les representin per tal d'establir-hi un diàleg més sistemàtic —de caire informal— en les fases prèvies a l'elaboració de les polítiques.

Aquesta primera mesura també consisteix a implicar la societat civil.<sup>16</sup> Es tracta de permetre als ciutadans expressar les seves preocupacions i contribuir en l'elaboració de les polítiques en una fase més precoç.

### 3.2 Millors polítiques, millors normatives i millors resultats

Aquesta segona mesura implica la millora de la qualitat i de l'aplicació de les polítiques comunitàries. Aquestes són cada cop més complexes, fet que dona com a resultat la falta de flexibilitat i, per consegüent, la reducció de la seva eficàcia.

Aquesta crítica també és vàlida per a tots els actes normatius de la UE. Si la valoració de la UE depèn en gran mesura de la incidència de les seves normes sobre el terreny, caldrà millorar-ne la qualitat i l'eficàcia, així com simplificar el dret comunitari.

Aquesta millora depèn de diversos factors, entre els quals cal destacar els següents: la necessitat que abans de l'adopció de qualsevol normativa a nivell comunitari s'analitzi

---

<sup>14</sup> En aquesta línia, la Comissió Europea ha inaugurat una nova pàgina web que es diu "Your Voice in Europe" (Tu voz en Europa) i permet participar activament al públic en el procés de decisió de la Comissió. Per mitjà de la pàgina tothom que ho desitgi pot expressar els seus comentaris sobre les noves iniciatives i sobre l'aplicació de les normes vigents, debatre el futur d'Europa o formular queixes. L'adreça de la pàgina és [europa.eu.int/yourvoice](http://europa.eu.int/yourvoice).

<sup>15</sup> Sobre aquest tema vegeu el Dictamen del Comitè de les Regions sobre "Les noves formes de governança: Europa. Un marc per a la iniciativa dels ciutadans" (DOCE núm. C-144, de 16.05.2001, pàg. 1).

<sup>16</sup> El concepte de societat civil agrupa organitzacions sindicals i patronals, ONG, associacions professionals, organitzacions de beneficència, de base i organitzacions per a la participació dels ciutadans en la vida local i municipal, com també esglésies i comunitats religioses. En aquest sentit, vegeu el Dictamen del Comitè Econòmic i Social sobre "La societat civil organitzada i la governança europea: contribució del Comitè a l'elaboració del Llibre blanc" (DOCE núm. C-193, de 10.07.2001, pàg. 117) i el Dictamen del Comitè Econòmic i Social sobre "El paper i la contribució de la societat civil organitzada en la construcció europea" (DOCE núm. C-329, de 17.11.1999, pàg. 30).



la conveniència d'intervenir al nivell comunitari i que es valori quin és l'instrument jurídic més adequat; la utilització del conegut "mètode obert de coordinació", el qual permet fomentar la cooperació i intercanviar bones pràctiques cas per cas; la necessitat d'extreure conclusions d'experiències passades (tant reeixides com errònies), o la reducció del temps necessari per adoptar normativa i perquè la Comissió retiri les seves propostes quan quedi demostrat que s'incompleixen els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat.

Dins d'aquesta mesura també s'inclou la necessitat de promoure una millor aplicació de les normes de la Unió. Sense oblidar que l'impacte de les normes en el territori depèn en gran mesura de l'actuació nacional, el *Llibre blanc* destaca la important aportació que, en aquesta direcció, poden fer les agències reguladores europees<sup>17</sup> per a sectors concrets que necessiten una actuació i uns coneixements d'alt nivell, ja que contribueixen a una aplicació més uniforme de les normes en tot el territori de la UE.

En definitiva, la Unió haurà de poder reaccionar ràpidament davant l'evolució de la societat per permetre l'adopció i l'aplicació de les normes comunitàries.

### 3.3 La contribució de la Unió Europea a la governança mundial

Té per objecte reforçar la vinculació entre la governança europea i el lloc de la Unió en el món. El *Llibre blanc* supera la perspectiva europea i busca contribuir al bon govern mundial. La Unió hauria d'aplicar els principis polítics de la bona governança a les seves responsabilitats mundials i fer el possible per augmentar l'eficàcia i les competències d'execució de les institucions internacionals.

Aquesta tercera mesura respon a la necessitat de millorar el diàleg amb els agents governamentals i no governamentals dels tercers estats en l'elaboració de propostes polítiques que revesteixin una dimensió internacional i de revisar la representació de la Unió perquè s'expressi amb una sola veu en el panorama internacional.

### 3.4 Centrar les polítiques i les institucions

Cal definir una estratègia política global i, per això, en aquesta darrera mesura s'aborda la necessitat de centrar les polítiques de la Unió i d'adaptar o redefinir el paper i el funcionament de les institucions per inserir-les més activament i eficaçment en les polítiques de la Unió.

Pel que fa a la necessitat de centrar les polítiques de la UE, caldrà definir d'una forma més clara els objectius de la Unió a llarg termini amb vista que la futura ampliació sigui un èxit i no es tradueixi en l'afebliment de les polítiques actuals. Els reptes a llarg termini requeriran una planificació estratègica i polítiques més coherents amb els objectius i les prioritats de la Unió.

Quant a la necessitat de centrar les institucions, cal dir que és una conseqüència de la millora de la qualitat de les polítiques comunitàries, val a dir que implica modificar el funcionament institucional. Una de les modificacions més destacades és l'enfortiment de la Comissió, sobretot pel que fa a millorar la qualitat de les seves propostes polítiques, mitjançant la instauració d'un diàleg reforçat amb les associacions europees i nacionals dels

---

<sup>17</sup> En general, aquestes agències s'ocupen de recopilar informació o aplicar determinats programes i polítiques de la UE, si bé en alguns casos també disposen de tasques reguladores. Actualment a la UE hi ha dotze agències europees amb seu en els diferents estats membres ([www.europa.eu.int/agencies/carte\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/agencies/carte_en.htm)), d'entre elles dues estan a Espanya: l'Oficina d'Harmonització del Mercat Interior (Alacant) i l'Oficina de Seguretat i Higiene en el Treball (Bilbao). Està previst crear tres noves agències, una de les quals serà l'Autoritat Alimentària Europea per a la qual l'Estat espanyol ha presentat la candidatura d'acollir la seu a Barcelona ([www.bcncandidatura.org/](http://www.bcncandidatura.org/)).

organismes regionals i locals, una consulta més oberta amb la societat civil i un millor ús del coneixement dels experts i de l'avaluació dels impactes.

En aquest sentit, la Comissió haurà de garantir la coherència entre les polítiques i identificar objectius a llarg termini i presentar davant la propera CIG propostes per centrar la responsabilitat executiva de la Comissió.

#### **4. La presentació de comentaris al *Llibre blanc***

Com ja s'ha dit, des de l'aparició del *Llibre blanc* (a finals de juliol de 2001) i fins a finals de març de 2002 hi ha obert un ampli debat públic a nivell europeu. Ja hi han participat més de 2.500 organitzacions i particulars repartits sobre tot el territori europeu.<sup>18</sup> Els interessats en participar-hi poden enviar els seus comentaris sobre el *Llibre* a la Comissió Europea.<sup>19</sup>

Totes les aportacions rebudes es publicaran a la pàgina web dedicada al *Llibre*,<sup>20</sup> sens perjudici d'aquelles que hagin sol·licitat expressament un tractament confidencial.

En l'àmbit de Catalunya, la Generalitat va presentar els seus comentaris, en el marc del grup dels Quatre Motors, en una declaració signada a Milà el 10 d'octubre de 2001.<sup>21</sup>

#### **5. Valoració del *Llibre* en el context del debat sobre el futur de la Unió**

El *Llibre blanc* irromp de ple en el debat sobre cap a on va Europa i les conseqüències que se'n deriven per a l'actual model comunitari. La reforma de la governança europea planteja un debat sobre el model per a la futura organització política de la Unió i proposa un model que substitueixi l'actual: poc transparent, complex i que genera gran indiferència en l'opinió pública.

En línies generals el *Llibre* respon a les expectatives dels ciutadans de la Unió els quals han de veure-hi un ambiciós instrument que materialitza la voluntat de canvi i que està destinat a actuar de manera profunda sobre pràctiques consolidades i a introduir-hi innovacions importants. El distanciament dels ciutadans europeus respecte de Brussel·les no és un problema de distància quantitativa sinó més aviat qualitativa que cal afrontar amb la creació de possibilitats específiques de participació. Si el ciutadà segueix pensant que les decisions que l'afecten es prenen lluny d'ell, i de forma poc transparent, és molt comprensible que el seu interès es redueixi progressivament fins a convertir-se en un rebuig.

---

<sup>18</sup> El *Llibre blanc* s'ha inspirat en una enquesta d'opinió realitzada en els quinze estats membres i en nou dels països candidats. Cal destacar que els actors regionals i locals han estat els que més van participar en les consultes prèvies a l'adopció del *Llibre blanc*, en especial en motiu de l'audiència pública que va organitzar la Comissió Europea els dies 13 i 14 de març de 2001.

<sup>19</sup> Aquests comentaris s'han d'enviar, ja sigui per correu electrònic o per correu ordinari, a l'adreça següent:

Libro Blanco sobre la Gobernanza  
Comisión Europea  
C80 05/66  
Rue de la Loi, 200  
B-1049 Bruxelles  
sg.governance@cec.eu.int

<sup>20</sup> [europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm).

<sup>21</sup> "Declaració dels presidents dels Quatre Motors per a Europa amb relació al Llibre blanc sobre la governança europea", disponible a Internet: [www.infoeuropa.org](http://www.infoeuropa.org).

El *Llibre* posa en relleu que la ciutadania ha de participar adequadament en el projecte europeu i influir en la seva evolució. La proximitat del ciutadà, com a element clau de l'actuació europea, passa per examinar i posar en relleu la coherència de les polítiques comunitàries. Això ens porta necessàriament a considerar el paper actiu que han de tenir els ens locals i regionals en el procés constituent. La seva participació està doblement justificada: d'una banda, perquè es troben en relació de proximitat amb els ciutadans i, de l'altra, perquè són propers als governs nacionals, actuals interlocutors per excel·lència de les institucions comunitàries i, en definitiva, els qui tenen poder per reformar la Unió.

Quan es tanqui la consulta —a finals de març de 2002—, la Comissió presentarà un informe sobre els progressos aconseguits i extraurà els ensenyaments que es deriven de la consulta per permetre assentar les bases per a una futura cooperació entre les institucions comunitàries sobre la reforma de la governança europea en el marc dels Tractats vigents.

Un dels eixos centrals del document, i que ha rebut un tractament destacat en aquest comentari, és la reflexió sobre el fet que la Unió no es pot seguir administrant únicament des de Brussel·les i que les regions i els municipis (i, quan calgui, els estats) han d'assumir necessàriament aquestes tasques. El *Llibre blanc* obre la porta a la creació d'una xarxa amb els diferents nivells d'intervenció i, consegüentment, preveu situar les responsabilitats i els controls als nivells que correspongui.

El tema requereix actualment una reflexió aprofundida ja que s'inclou dins una preocupació actual, però que no és nova. Fa temps que es denuncia el dèficit democràtic que defineix l'actuació de la Unió i que es treballa per les reformes institucionals atesa la futura ampliació de la UE a nous estats europeus. Aquesta ampliació influirà profundament en el futur de la Unió i tindrà repercussions per als ens subestats, i en aquest marc cal plantejar-se quin paper podran desenvolupar aquests dins l'organització supranacional. La democratització de les institucions implica la democratització dels processos decisoris, la qual solament es podrà dur a terme amb la participació ciutadana i dels seus representats escollits a nivell regional i local.

Es planteja la necessitat d'un nou model de govern que ha d'incloure també els ens locals i regionals. La seva implicació en els processos decisoris comunitaris apareix cada cop més com un requisit per al bon terme d'aquests processos i l'acceptació de les normes, i permetria realment parlar d'aprofundiment de la democràcia europea i revalorar la legitimitat millorant els processos de presa de decisió actuals.

Cal que en les noves formes de governança cooperin més efectivament les diferents esferes de govern, en especial, en temes principals com ara: la creació d'ocupació, la cohesió social, el medi ambient, la política urbana, el desenvolupament rural, i les polítiques de cohesió i de suport a les regions més desfavorides. Tots ells són temes que no poden ser resolts amb èxit en un sol nivell, sinó que demanen la contribució de tots, d'acord amb els principis de proximitat i proporcionalitat, cooperant en peu d'igualtat.

En el marc del debat actual existent en molts estats membres sobre la conveniència de dotar Europa d'un ordenament constitucional destinat a garantir els valors comuns, definir els principis fonamentals, recollir les normes bàsiques per al funcionament democràtic de la societat europea i de l'Estat de dret i definir l'articulació de les competències a la UE,<sup>22</sup> el *Llibre blanc* ve a defensar l'establiment d'aquest ordenament europeu com un mitjà per consolidar els fonaments de l'edifici europeu. Ordenament constitucional europeu que implicaria, entre d'altres, redefinir els procediments de decisió i les responsabilitats de la UE basades en l'aplicació del principi de subsidiari-

---

<sup>22</sup> Hi ha diversos documents que tracten aquesta tendència, entre ells destaca la Resolució del Comitè de les Regions "Per un ordenament constitucional europeu" (DOCE núm. C-22, de 24.01.2001, pàg. 4).

etat i en la indicació precisa i delimitada de les competències de cada nivell, on caldrà prendre en compte i respectar l'autonomia local i regional d'acord amb la tradició dels diversos estats membres.

La implantació efectiva del nou sistema de governar i administrar a Europa que promou el *Llibre blanc*, però, haurà d'anar necessàriament acompanyada de la corresponent reforma institucional que durà a terme la Conferència Intergovernamental de 2004. Mentre que el *Llibre blanc* enfoca les reflexions sobre un nou model i adopta reformes graduals necessàries per adaptar el funcionament a les exigències actuals, la Conferència haurà de conduir als canvis institucionals que no van poder quedar resolts en el Tractat de Niça, adoptat l'any 2000.<sup>23</sup> La bona governança se suma als esforços desplegats en el marc de l'anomenat procés "post-Niça", si bé propugna un debat sobre tots els aspectes del govern i sobre la cultura política que supera les meres reformes institucionals.

En el Consell Europeu de Laeken de desembre de 2001 es va adoptar una "Declaració sobre el futur d'Europa"<sup>24</sup> i es va precisar l'objecte de la Conferència; abans d'aquesta data, però, les presidències sueca i belga ja es varen ocupar de promoure —durant el 2001— un ampli debat sobre el futur de la Unió obert a la participació de tothom que desitgi fer-hi aportacions.<sup>25</sup>

Està oberta la porta a la discussió sobre quin model d'Europa desitgem. El debat ofereix una magnífica ocasió per reflexionar. El present comentari ha volgut presentar una primera aproximació a les qüestions que estan sobre la taula i, d'alguna manera, invitar a participar en el debat perquè les preocupacions existents es tradueixin en propostes per millorar el projecte europeu.

---

<sup>23</sup> El Tractat de Niça (publicat al DOCE núm. C-80, de 10.03.2001, pàg. 1) es va signar el 26 de febrer de 2001 en aquesta localitat francesa i està immers en el procés de ratificació. Va reformar parcialment les institucions comunitàries i, a més, va introduir la Declaració final núm. 23 sobre el futur de la Unió que assenta les bases per a la reforma de les institucions europees a fi d'adaptar-les perquè funcionin en una Europa de vint-i-vuit estats. El Tractat va fixar uns principis que permetran resituar el paper de les regions en el futur. Entre els canvis introduïts destaca la composició del Comitè de les Regions (els seus membres hauran de tenir un mandat polític de base). En aquest context, el 22 de febrer de 2001, va tenir lloc el col·loqui sobre "El reforçament del paper de les regions constitucionals a la Unió Europea", on aquestes regions (amb poders legislatius definits per les seves constitucions) van declarar la falta de representació en el Comitè de les Regions, atès que els dictàmens que emetrà el Comitè sobre el futur de la Unió no manifestaran necessàriament les seves opinions, i van manifestar la necessitat de tenir una veu comuna en el si de la Unió. En aquest sentit, les set regions organitzadores del simposi (entre les quals hi havia Catalunya) van proposar adoptar una Declaració política en vistes al Consell Europeu de Laeken de desembre de 2001.

<sup>24</sup> Annex I de les Conclusions de la Presidència del Consell Europeu de Laeken de 14 i 15 de desembre de 2001, disponible a [www.europa.eu.int/council/off/conclu](http://www.europa.eu.int/council/off/conclu).

<sup>25</sup> El debat sobre el futur d'Europa disposa d'un fòrum general (Futurum) a la pàgina web [europa.eu.int/futurum.index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/futurum.index_fr.htm). Les idees recollides s'incorporaran a les propostes per actualitzar els Tractats de les Comunitats Europees a la Conferència Intergovernamental prevista per al 2004.

