

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento de sesión*

FINAL  
**A5-0471/2003**

4 de diciembre de 2003

## **INFORME**

sobre la Comunicación de la Comisión titulada "El encuadramiento de las  
agencias reguladoras europeas"  
(COM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Comisión de Asuntos Constitucionales

Ponente: Teresa Almeida Garrett

PR\_INI\_art47-2

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PÁGINA REGLAMENTARIA .....	4
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	5
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .....	13
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS.....	16
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y MERCADO INTERIOR.....	18

## PÁGINA REGLAMENTARIA

Mediante carta de 11 de diciembre de 2002, la Comisión transmitió al Parlamento la Comunicación titulada "El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas" (COM(2002) 718), que fue remitida para información a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

En la sesión del 15 de mayo de 2003, el Presidente del Parlamento anunció que se había autorizado a la Comisión de Asuntos Constitucionales a elaborar un informe de propia iniciativa, de conformidad con el apartado 2 del artículo 47 y el artículo 163 del Reglamento, y que se había sometido para opinión a todas las comisiones interesadas.

En la reunión del 23 de abril de 2003, la Comisión de Asuntos Constitucionales había designado ponente a Teresa Almeida Garrett.

En las reuniones de los días 6 de noviembre, 25 de noviembre y 1 de diciembre de 2003, la comisión examinó el proyecto de informe.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó el proyecto de resolución por unanimidad con una abstención.

Estuvieron presentes en la votación: Ursula Schleicher... (~~président(e)~~) (presidenta en funciones), ... (~~vice-président(e)~~), ... (~~vice-président(e)~~), Teresa Almeida Garrett (ponente), Georges Berthu, Cees Bremmer, Giorgio Calò, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Armando Cossutta, Andrew Nicholas Duff, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Íñigo Méndez de Vigo y Dimitris Tsatsos.

La opinión de la Comisión de Presupuestos y de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior se adjuntan al presente informe.

El informe se presentó el 4 de diciembre de 2003.

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sobre la Comunicación de la Comisión titulada "El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas" (COM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

*El Parlamento Europeo,*

- Vista la Comunicación de la Comisión titulada "El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas" (COM(2002) 718),
  - Visto el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, y en particular el apartado 3.2 de su Capítulo III<sup>1</sup>,
  - Vistos el apartado 2 del artículo 47 y el artículo 163 de su Reglamento,
  - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales y las opiniones de la Comisión de Presupuestos y de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior (A5-0471/2003),
- A. Recordando que el marco normativo general de las agencias denominadas "ejecutivas", encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios, se estableció en forma de Reglamento adoptado previa consulta al Parlamento Europeo, a saber, el Reglamento (CE) n° 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios<sup>2</sup>, que pone a disposición de la Comisión una nueva herramienta fundamental de gestión,
- B. Considerando que el establecimiento y la ejecución del presupuesto de todos los organismos comunitarios con personalidad jurídica y presupuesto propio, como las futuras agencias ejecutivas y todas las actuales agencias, serán en adelante objeto de un Reglamento específico adoptado previa consulta al Parlamento Europeo, a saber, el Reglamento (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero marco de los organismos a que se refiere el artículo 185 del Reglamento financiero aplicable al Presupuesto general de las Comunidades Europeas<sup>3</sup>, y que, de acuerdo con dicho Reglamento, la aprobación por el Parlamento de la gestión en la ejecución del Presupuesto se efectuará en todos los casos de forma individual por medio del director de la agencia de que se trate,
- C. Considerando, asimismo, que se han modificado los actos de creación de las actuales agencias para que les sea aplicable el principio del derecho de acceso a los documentos que establece el artículo 155 del Tratado y precisa el Reglamento (CE) n° 1049/2001<sup>4</sup>; que, de esta manera, empieza a constituirse finalmente un marco normativo para la externalización por medio de agencias de tareas que dependen de la Comisión, y que, en

---

<sup>1</sup> COM(2001) 428 de 25.7.2001.

<sup>2</sup> DO L 11 de 16.1.2003, p. 1.

<sup>3</sup> DO L 357 de 31.12.2002, p. 72.

<sup>4</sup> Reglamentos (CE) n° 1641 a 1655/2003, DO L 245 de 29.9.2003, p.1-43.

este contexto, se han tenido debidamente en cuenta algunas reivindicaciones esenciales del Parlamento,

- D. Considerando que, en aras de la claridad, la transparencia y la seguridad jurídica, y en la perspectiva de una Unión de veinticinco o más Estados miembros, es imprescindible racionalizar y armonizar la estructura de las actuales y de las futuras agencias,
- E. Considerando que es urgentemente necesario realizar una revisión de las agencias actuales, en particular en lo referente al sentido de su actividad, a la transparencia en la ejecución de sus funciones, a la ocupación de los puestos y a la gestión de los gastos,
- F. Considerando que las negociaciones en curso sobre la definición de las misiones, la estructura y la sede de la Agencia Europea de Armamento ponen de manifiesto las limitaciones del enfoque intergubernamental,
- G. Recordando que el Parlamento, en su Resolución relativa al Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, de 29 de noviembre de 2001<sup>1</sup>, se pronunció respecto a las "agencias reguladoras autónomas" destacando, entre otros extremos, que la creación de nuevas agencias autónomas presupone que deben aportarse conocimientos científicos o técnicos altamente especializados<sup>2</sup> y que ello no debe disminuir la vigilancia jurídica de la Comisión ni diluir su responsabilidad política ante el Parlamento y el Consejo,
- H. Considerando que la creación de nuevas agencias debe evaluarse según los criterios más rigurosos de oportunidad y justificación de sus actividades, fijación de la sede respectiva, transparencia de las tareas, desempeño de los cargos y gestión de los gastos,
- I. Constatando, por lo demás, que la Comisión reconoce que corresponderá siempre al legislador decidir en cada caso sobre la oportunidad de crear una agencia determinada, así como sobre la organización de ésta y sus relaciones con las Instituciones y los operadores interesados<sup>3</sup>,
- J. Recordando asimismo que el Parlamento, en su Resolución de 17 de diciembre de 2002 sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea<sup>4</sup>, consideró que el poder normativo ha de corresponder a la Comisión y, en el marco de sus competencias territoriales respectivas, a los Estados miembros, y que, no obstante, la autoridad legislativa, constituida por el Consejo y el Parlamento, puede delegar en una agencia especializada o un organismo de autorregulación la responsabilidad de definir determinadas medidas técnicas de aplicación de las leyes; que el procedimiento de adopción y control de tales medidas de ejecución no puede ser exactamente el mismo si la autoridad legislativa confía dicha responsabilidad a la Comisión o a una autoridad distinta, sea una agencia especializada o un organismo de autorregulación, y que una medida de este tipo habrá de someterse a ambas ramas del poder legislativo en las mismas condiciones que una medida de ejecución de la Comisión<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> DO C 153 de 27.6.2002, p. 314.

<sup>2</sup> Apartados 16 a 18 de la Resolución.

<sup>3</sup> Comunicación "Premisas del encuadramiento", Capítulo 3, p. 6.

<sup>4</sup> P5\_TA(2002)0612.

<sup>5</sup> Apartados 13, 16 y 17 de la Resolución.

- K. Recordando que el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa no prevé un fundamento jurídico para la creación de las agencias, pero hace referencia expresa al control de la legalidad de los actos de los organismos y agencias de la Unión destinados a producir efectos jurídicos ante terceros y precisa, entre otros extremos, que los actos por los que se creen los organismos y agencias de la Unión podrán establecer condiciones y disposiciones específicas respecto a los recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas contra los actos de dichos organismos y agencias; que el mismo Tratado establece, por otra parte, que los organismos y agencias habrán de respetar el principio de transparencia de las actividades de las Instituciones de la Unión y el principio de protección de los datos de carácter personal,
- L. Recordando que la Comisión, tanto en su Comunicación como anteriormente en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, centra su atención en las futuras agencias "reguladoras" –esto es, en las agencias "encargadas de participar de manera activa en el ejercicio de la función ejecutiva, mediante actos que contribuyen a la regulación de un sector determinado"–, no se pronuncia sobre las actuales agencias y deja de lado las agencias creadas fuera del marco del Tratado CE; que este enfoque no parece inadecuado en el marco de una reflexión consagrada a las nuevas formas de gobernanza que pueden materializarse de acuerdo con el principio de "Derecho constante", si bien no puede olvidarse que las antiguas agencias y las agencias creadas sobre la base del Tratado UE también merecen una reflexión y propuestas urgentes de modificación con el fin de ajustarlas a las orientaciones comunes que deben definir las Instituciones,
- M. Constatando que la Comisión, al tiempo que permanece abierta al diálogo a tres bandas con el Parlamento y el Consejo y se muestra sensible a las necesidades de los casos individuales, hace referencia en su Comunicación a determinados "principios básicos del sistema de la Unión" y formula algunos deseos respecto al funcionamiento que debería respetarse en el momento de la creación de futuras agencias, como los principios de equilibrio entre las Instituciones, unidad e integridad de la función ejecutiva a nivel europeo y responsabilidad política de la Comisión en última instancia,
- N. Confirmando su adhesión al principio de legitimidad democrática de la actividad legislativa de la Unión<sup>1</sup> y considerando que, siempre que satisfagan las normas de transparencia e imputabilidad, las agencias reguladoras, en el sentido que define la Comisión, pueden estimular la participación de las Instituciones comunitarias y los Estados miembros, así como de los elementos que los componen, en una nueva forma de administración que permita a la Comisión centrar sus recursos en sus cometidos fundamentales, aumente la credibilidad del proceso regulador en un sector determinado y contribuya de este modo a una gobernanza multinivel,
1. Acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre la base del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea como el primer paso hacia una mayor claridad respecto a la posición de la Comisión en el ámbito de que se trata;

---

<sup>1</sup> Apartados 8 a 10 de la Resolución relativa al Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, de 29 de noviembre de 2001, mencionada anteriormente.

2. Pide a la Comisión que determine el encuadramiento de la utilización de las agencias reguladoras mediante un reglamento marco, como hace con las llamadas agencias de ejecución, precedido de un acuerdo interinstitucional que fije claramente las orientaciones comunes al respecto;
3. Comprueba que la Comisión ha formulado las condiciones básicas del recurso a la creación de agencias reguladoras, destacando en especial que no puede conferirse a dichas agencias una facultad decisoria que el Tratado atribuye directamente a la Comisión, o una responsabilidad en ámbitos en los que debe ejercerse un poder de apreciación política<sup>1</sup>, y subraya, por lo demás, que la Comisión parte del principio de que "estas agencias pueden estar dotadas únicamente del poder de adoptar decisiones individuales en el marco de una legislación comunitaria precisa, y no pueden adoptar medidas normativas de aplicación generalizada"<sup>2</sup>, de manera que tal vez fuera preferible eludir el término "regulación" para evitar posibles malentendidos;

#### Creación de las agencias

4. Destaca que la creación de agencias de este tipo, a diferencia de las agencias "ejecutivas", requiere la adopción de un acto legislativo y debería quedar reservada al procedimiento legislativo ordinario —esto es, al procedimiento de codecisión—, dado que el recurso al procedimiento previsto en el artículo 308 del Tratado CE debe limitarse a casos estrictamente excepcionales; se congratula, en este contexto, del cambio que ha experimentado la práctica reciente de la Comisión;
5. Opina que la autonomía de las nuevas agencias reguladoras debería someterse al control directo de la Comisión, así como al control político del Parlamento Europeo por lo que se refiere a las competencias que le confiere el Tratado;
6. Considera que la fijación de la sede de las agencias reguladoras debe constituir parte integrante e indispensable del acto constitutivo de las mismas y que las sedes deben establecerse cerca de las autoridades que las controlan, según criterios transparentes, de eficacia y control de costes;
7. Destaca que la decisión de crear una agencia debe justificarse de forma individual sobre la base de una evaluación externa de los costes y las ventajas, teniendo en cuenta el carácter de su misión, la necesidad de personal especializado no estatutario y el grado de autonomía decisoria que pretenda conferirse a la agencia de que se trate;
8. Propone el recurso a cláusulas que limiten con carácter temporal la existencia de una determinada agencia en todos aquellos casos en que no haya certidumbre respecto a la perennidad de su misión;
9. Señala que el acto de creación de una agencia debe garantizar que ésta respetará las obligaciones institucionales en materia de acceso a los documentos y protección de los datos personales, así como las normas de protección contra el fraude y de protección de

---

<sup>1</sup> Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, p. 31, y Comunicación, p. 9.

<sup>2</sup> Comunicación, apartado 4.2, p.8.

los intereses financieros de la Comunidad;

10. Señala que el Reglamento financiero y el Estatuto de los funcionarios deberían ser de aplicación para las agencias reguladoras;
11. Considera que, si la creación de una agencia es el resultado de un procedimiento de codecisión entre el Parlamento y el Consejo y a propuesta de la Comisión, no puede considerarse que se cuestione el principio de equilibrio entre las Instituciones respecto a la distribución de las funciones, un principio que, habida cuenta de las necesidades que plantea la evolución del sistema comunitario, debe entenderse en una perspectiva dinámica;
12. Pide encarecidamente a la Comisión que, antes de la propuesta legislativa relativa a la creación de las agencias, presente una evaluación de las repercusiones en el presupuesto y de la rentabilidad en comparación con actividades centralizadas y similares, así como propuestas concretas para la reasignación de los recursos administrativos y de personal, con objeto de evitar gastos operativos adicionales;

#### Funcionamiento de las agencias

13. Señala que, entre las quince agencias actuales basadas en el Tratado CE, es posible distinguir no menos de doce tipos de estructura, así como diez variantes en la composición del consejo de administración, y que este último incluye en diez casos concretos a un representante como mínimo por Estado miembro; destaca, por otra parte, que en siete casos el consejo de administración nombra al jefe del ejecutivo de la agencia a propuesta de la Comisión, pero en otros es la propia Comisión la que efectúa el nombramiento a propuesta del Consejo, o bien el Consejo sobre la base de una lista de candidatos establecida por el consejo de administración o por la Comisión;
14. Considera que esa variedad de fórmulas es poco transparente e inteligible y que no se justifica ni siquiera atendiendo a la diversidad de los cometidos;
15. Apoya, por tanto, el esfuerzo emprendido por la Comisión para establecer, al menos respecto a las futuras agencias encargadas de contribuir a la regulación de un sector determinado, un número limitado de modelos y acepta que sólo se distingan, en este contexto, las agencias "decisorias", con poder de promulgar actos jurídicos vinculantes frente a terceros, y las agencias "de asistencia", que no dispondrían de tal poder;
16. Opina que la estructura de las futuras agencias puede diferenciarse en función del grado de comunitarización de una determinada materia y que dicha estructura debe apuntar al establecimiento de relaciones de responsabilidad claras, garantizando al mismo tiempo que la agencia disponga de la autonomía y la credibilidad necesarias;
17. Opina que la estructura de las futuras agencias merece una profunda reflexión en el plano interinstitucional y desea aportar la siguiente contribución:
  - a) antes de cualquier otra consideración, la estructura de la agencia —esto es, la composición y las tareas respectivas de sus órganos— ha de corresponder a las

exigencias de su funcionamiento, para asegurar, en el caso de una agencia de tipo decisorio, una capacidad de reacción apropiada y concreta;

- b) desde este punto de vista, en la mayoría de los casos debe darse preferencia a una estructura "dual", que comporte un órgano ejecutivo permanente y un órgano de programación y vigilancia que sólo se reúna periódicamente, en vez de a una estructura "única";
- c) la intervención de las Instituciones en la designación de los miembros de cada órgano debe reflejar su cometido principal en el sistema comunitario;
- d) dado que la Comisión asume la responsabilidad política última en la gestión de las actividades comunitarias, parece conveniente confiarle las competencias relativas a la selección y el nombramiento del órgano ejecutivo, por regla general el director. El candidato elegido por la Comisión debería efectuar una declaración ante la comisión parlamentaria competente y responder a las preguntas de los diputados. Por recomendación de dicha comisión, el Parlamento debería emitir un dictamen sobre la candidatura propuesta. Este papel de "control político *ex ante*" del Parlamento constituiría el complemento natural del "control político *ex post*", en forma de aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto. Por último, la Comisión se reservaría el derecho de suspender o destituir al director en caso de grave incumplimiento;
- e) respecto al órgano de vigilancia, normalmente denominado consejo de administración, la preocupación fundamental debe ser su mantenimiento en unas dimensiones manejables, debiendo aspirarse a garantizar una representación equilibrada de hombres y mujeres, y la garantía de un alto nivel de conocimientos especializados. La fórmula escogida por la Comisión —seis miembros designados por la misma Comisión, seis designados por el Consejo y tres sin derecho de voto en representación de las partes interesadas— constituye una opción viable. Otra variante prometedora y ya experimentada, que ofrece condiciones más propicias a un consenso entre las Instituciones, consiste en encomendar a la Comisión la elaboración de una lista de candidatos amplia, de forma que el Parlamento pueda pronunciarse debidamente, a partir de la cual el Consejo efectuaría los correspondientes nombramientos, excepto en el caso de un miembro designado directamente por la Comisión<sup>1</sup>;
- f) los aspectos relativos a la participación de los medios interesados o la aportación de los conocimientos especializados deberían tenerse debidamente en cuenta si se materializara la hipótesis de un consejo de administración reducido y se contara con un comité consultivo formado por miembros procedentes de todos los Estados miembros;

---

<sup>1</sup> Véase, en este contexto, el Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, DO L 31 de 1.2.2002, pp.1-24.

- g) por el contrario, en una estructura diseñada de acuerdo con este modelo y con miras a que el Parlamento pueda llevar a cabo la misión de control político que le incumbe, no parece indispensable su participación directa en los órganos de la agencia a través de los miembros del consejo de administración por él designados, tal como ocurre en tres de las actuales agencias;
- h) subraya que, ante la perspectiva de la entrada en vigor del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, la composición del consejo de administración y la relación entre la representación de la Comisión y de los Estados miembros en el seno del mismo podrían determinarse con arreglo a cuatro modelos tipo, en función de que la misión de la agencia en cuestión entre dentro de las competencias exclusivas de la Unión, de competencias compartidas, de la PESC o de los ámbitos de acciones de apoyo de la Unión;

### Control de las agencias

18. Considera que el control de la legalidad de los actos jurídicos de la agencia debe tratarse de forma clara y exhaustiva en el acto de creación correspondiente, de manera que se establezca, según la naturaleza de los cometidos de la agencia, que el Tribunal de Justicia sea competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos contra los actos de la agencia en las condiciones previstas en el artículo 230 del Tratado CE, que dichos actos sean susceptibles de reclamación administrativa ante la Comisión y que la decisión de ésta pueda ser objeto de un recurso de nulidad ante el Tribunal de Justicia, o bien que los actos de la agencia sean objeto de un recurso interno ante salas de recurso independientes para someterlos seguidamente al examen del Tribunal de Justicia;
19. Considera que, además de la obligación de rendir cuentas en el marco del procedimiento anual de aprobación de la gestión, es indispensable efectuar de forma periódica una evaluación externa de la actividad de cada una de las agencias, remitiendo un informe al Parlamento, la Comisión y el Consejo;
20. Destaca que el control externo de las agencias debe incluir, en suma, los siguientes elementos: el control jurisdiccional tal como se ha descrito, el control financiero y presupuestario ejercido junto con el Parlamento, el Consejo y el Tribunal de Cuentas en el momento de la elaboración y la aprobación del Presupuesto y durante el procedimiento de aprobación de la gestión, el control político ejercido en primera instancia por el Parlamento, especialmente mediante el seguimiento informal de los trabajos de las agencias por parte de las comisiones parlamentarias especializadas, el control de la gestión según los principios de buena administración ejercido por el Defensor del Pueblo Europeo, así como el control por los "usuarios" de las agencias y el público en general;
21. Recuerda que los reglamentos relativos a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)<sup>1</sup> establecen que la Oficina debe iniciar y efectuar investigaciones administrativas en las instituciones, órganos y organismos

---

<sup>1</sup> Reglamento (CE) nº 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 136 de 31.5.1999, p. 1 y Reglamento (Euratom) nº 1074/1999 del Consejo, DO L 136 de 31.5.1999, p. 8.

creados por los Tratados CE y Euratom o sobre la base de éstos, y considera indispensable que las agencias estén obligadas a someterse a los poderes de investigación de la Oficina en las mismas condiciones que las Instituciones;

22. Anima a aquellas comisiones permanentes que tengan competencias que afecten a los intereses de las agencias a que intensifiquen y desarrollen sus métodos de seguimiento informal de las actividades respectivas mediante la designación de ponentes permanentes, el examen de los programas e informes de trabajo anuales, la organización de visitas *in situ* por el ponente o las delegaciones y la presencia del director en las reuniones de las comisiones correspondientes;
23. Insta a la Conferencia de Presidentes de Comisión a que hagan un balance de la cooperación en este ámbito entre las comisiones y, en particular, de la cooperación entre las comisiones especializadas, por una parte, y las comisiones de presupuestos y de control presupuestario, por otra, y actualicen las "orientaciones" adoptadas en julio de 1998;

#### Otras agencias

24. Destaca que la Comisión debería proceder a una revisión de todas las agencias actuales con el fin de proponer eventuales modificaciones de sus actos de creación para adaptarlos a los modelos que se definan en el futuro marco normativo;
25. Comprueba que, con el proyecto de Constitución, y en particular con la consiguiente desaparición de los pilares y la introducción de una jerarquía de las normas que prevé reglamentos delegados, se modifica todo el entorno normativo de las agencias, de modo que será necesario verificar si en el futuro tendrá justificación la disparidad entre las agencias basadas en el Tratado CE y las agencias basadas en el Tratado UE, y sugiere a la Comisión que emprenda cuanto antes el examen correspondiente;
26. Recuerda que la Carta de los Derechos Fundamentales, integrada en el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, prevé la creación de una agencia para supervisar el respeto de los derechos de protección de los datos personales;
27. Recuerda por último, en este mismo contexto, la necesidad de codificar las normas de los procedimientos administrativos para ofrecer más claridad y seguridad jurídica, tanto al público en general como a los agentes que operan en el marco de dichos procedimientos, entre otros las agencias europeas;
28. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución a la Comisión, al Consejo y a los Gobiernos de los Estados miembros.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el ámbito del ejercicio de la función ejecutiva y con vistas a mejorar las condiciones de aplicación de la legislación de la Unión, la Comisión Europea propone definir, sobre la base del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, las condiciones de creación de nuevas agencias reguladoras, el marco en el que habrán de desarrollar sus actividades y las responsabilidades que le incumbirán en la supervisión de dichas agencias.

En la Comunicación titulada “El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas”, la Comisión presenta las orientaciones generales que habrán de presidir la futura creación de nuevas agencias europeas. La ponente comprueba con satisfacción que se han tenido debidamente en cuenta las propuestas formuladas por el Parlamento en su Resolución relativa al Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, atribuyéndose la responsabilidad de la creación de las agencias a una decisión explícita efectuada por el legislador con carácter individual, mediante un acto fundamentado en la disposición correspondiente del Tratado que constituya el fundamento jurídico de la respectiva política comunitaria que se pretenda desarrollar.

La Comisión acepta también que el recurso a dichas agencias sólo se justifique en ámbitos de gran especialización científica o técnica, con una acotación precisa de las misiones y en un marco de responsabilidad y autonomía que no ponga en entredicho la unidad e integridad de la función ejecutiva ni disminuya la responsabilidad política de la Comisión ante el Parlamento y el Consejo.

La Comisión restringe el ámbito de su Comunicación a las denominadas "agencias reguladoras", que se crearán en el futuro en el marco institucional del Tratado CE, y omite toda referencia a las actuales agencias y a la futura adaptación de sus estatutos; lo que es más importante, no trata las consecuencias que comportarán en este ámbito las modificaciones fundamentales propuestas por el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, especialmente en lo que se refiere al fin de la estructura de pilares, la introducción de una jerarquía de las normas y la afirmación explícita del control jurisdiccional sobre los actos de las agencias.

Si bien se comprenden las dificultades que comporta una reflexión de este tipo en una situación de profundos cambios institucionales que todavía no se han materializado definitivamente, es importante conocerlas para diseñar, de forma más completa, coherente y decidida, el futuro entorno normativo de los organismos comunitarios que se examinan.

También ha llegado la hora de evaluar de manera pormenorizada el cometido de las actuales agencias, proponer una reformulación de algunas de sus misiones y competencias y, eventualmente, actualizar la estructura y la composición de sus órganos. El Parlamento ha señalado esas preocupaciones a la Comisión por medio de las comisiones parlamentarias más directamente implicadas en el control del funcionamiento de las agencias.

En el ámbito restringido de la Comunicación que se examina, conviene destacar las siguientes observaciones:

1. Es importante que el Parlamento esté informado de la naturaleza del “instrumento jurídico apropiado” con el que la Comisión pretende definir el marco de las condiciones

de creación de las agencias reguladoras. ¿Pretende hacerlo mediante un reglamento marco —ya utilizado en el caso de las agencias "ejecutivas"— o bien piensa recurrir a un acuerdo interinstitucional? Se solicita a la Comisión que aclare su posición al respecto.

2. Es posible que las diferentes funciones y la diversidad de poderes que pueden atribuirse a las agencias exijan soluciones diferenciadas en cuanto a la estructura, la composición de los órganos y las normas de funcionamiento y control, no aconsejándose que se cree un único modelo de estructura normativa. Parece correcto establecer una diferenciación sobre la base del criterio propuesto, distinguiendo entre las agencias, como mínimo, aquellas que tengan facultad decisoria vinculante ante terceros.
3. Entretanto, y para evitar malentendidos, se sugiere que no se use el término "regulación" para caracterizar a ese tipo de agencias, dado que el ámbito de intervención de las agencias denominadas "decisorias" debería limitarse a la aplicación de decisiones individuales en un marco legislativo y reglamentario preciso, sin un verdadero poder discrecional de apreciación de los intereses en conflicto.

Lo que las caracteriza es, ante todo, la independencia de sus juicios técnicos y el grado de autonomía frente a la administración, y, por ello, tal vez deban destacarse esas características en su clasificación.

4. Respecto a la materialización de las respectivas estructuras, y al tiempo que se destaca la utilidad de una reflexión más profunda en el plano interinstitucional, se expresa la preferencia por una estructura dual, con un órgano ejecutivo permanente, un consejo o una comisión ejecutiva restringida, presidida por el director de la agencia, y un órgano de programación y vigilancia que se reúna de forma periódica y asuma la responsabilidad, en especial, de la adopción de las normas generales de funcionamiento de la agencia, la programación de sus trabajos y su correspondiente presupuesto.

La existencia de un órgano consultivo permitiría una participación más amplia de especialistas con una elevada cualificación científica o técnica, o bien, en otros casos, de representantes cualificados de los operadores interesados, procedentes de todos los Estados miembros.

5. Por lo que se refiere a la composición y designación de los miembros respectivos, el Parlamento considera importante llegar a un acuerdo que permita la participación de todas las Instituciones comunitarias respetando escrupulosamente sus respectivas funciones y responsabilidades. El Parlamento pretende intervenir en la selección del director de la agencia, mediante una audiencia previa ante las comisiones parlamentarias competentes, y participar en la selección de los nombres propuestos por el consejo de administración.
6. En lo que se refiere a las cuestiones financieras y presupuestarias, la adopción en diciembre de 2002 de un Reglamento financiero específico para todos los organismos comunitarios con personalidad jurídica contempla ya normas precisas respecto a la aprobación de la gestión en la ejecución de los presupuestos de las agencias, sus auditorías y las reglas de contabilidad, de forma que deberían integrarse también en el

futuro marco normativo.

7. En dicho marco deberían fijarse también de forma expresa todas las obligaciones en materia de buena administración, transparencia, acceso a los documentos, protección de los datos personales y lucha contra el fraude y la corrupción aplicables en el plano comunitario.

4 de noviembre de 2003

## **OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS**

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre la Comunicación de la Comisión titulada "El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas"  
(COM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Ponente de opinión: Wilfried Kuckelkorn

### **PROCEDIMIENTO**

En la reunión del 17 de junio de 2003, la Comisión de Presupuestos designó ponente de opinión a Wilfried Kuckelkorn.

En la reunión del 4 de noviembre de 2003, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En esta última reunión, la comisión aprobó las sugerencias que se presentan a continuación por unanimidad.

Estuvieron presentes en la votación: Terence Wynn (presidente), Anne Elisabet Jensen (vicepresidenta), Franz Turchi (vicepresidente), Wilfried Kuckelkorn (ponente), Ioannis Averoff, Kathalijne Maria Buitenweg, Den Dover, Bárbara Dührkop Dührkop, James E.M. Elles, Göran Färm, Salvador Garriga Polledo, Neena Gill, Catherine Guy-Quint, John Joseph McCartin, Jan Mulder, Joaquim Píscarreta, Giovanni Pittella, Paul Rübíbig (suplente de Markus Ferber), Per Stenmarck, Kyösti Tapio Virrankoski y Ralf Walter.

## SUGERENCIAS

La Comisión de Presupuestos pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de resolución que apruebe:

Apartado 5

Considera que *la sede de una agencia reguladora debería fijarse en la proximidad de la Comisión, y que esta disposición debería formar parte integrante e indispensable del acto de base por el que se establece dicha agencia;*

Apartado 15

### *Aspectos presupuestarios*

- *Considera que la autonomía de las nuevas agencias reguladoras debería ser ejercida bajo el control directo de la Comisión y ser objeto de control político por el Parlamento, de conformidad con las competencias que le atribuye el Tratado;*
- *Recuerda que deberían aplicarse a las agencias reguladoras todas las disposiciones del Reglamento financiero y del Estatuto de los funcionarios;*
- *Recuerda que sus funciones deberían limitarse a la elaboración de Derecho derivado relacionado con las iniciativas de la Comisión aprobadas por las autoridades legislativa y presupuestaria; confía en que las agencias presenten para evaluación, cuando se les solicite, su proyecto de programa de trabajo a la comisión competente del Parlamento Europeo, con el fin de potenciar el control democrático;*
- *Pide a la Comisión que presente, con anterioridad a la propuesta legislativa por la que se establecen estas agencias, una evaluación previa del impacto presupuestario, un análisis de coste-beneficio en comparación con actividades centralizadas y similares, y propuestas concretas para la transferencia de recursos administrativos y humanos, con el fin de que las agencias puedan funcionar sin gastos adicionales.*

5 de noviembre de 2003

## **OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y MERCADO INTERIOR**

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre la Comunicación de la Comisión titulada "El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas"  
(COM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Ponente de opinión: Manuel Medina Ortega

### **PROCEDIMIENTO**

En la reunión del 7 de julio de 2003, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior designó ponente de opinión a Manuel Medina Ortega.

En las reuniones de los días 6 de octubre y 4 de noviembre de 2003, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las conclusiones por 22 votos a favor y 1 abstención.

Estuvieron presentes en la votación: Giuseppe Gargani (presidente), Willi Rothley (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), Manuel Medina Ortega (ponente de opinión), María Luisa Bergaz Conesa (suplente de Michel J.M. Dary, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Maria Berger, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Malcolm Harbour, Philippe A.R. Herzog (suplente de Alain Krivine, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Hans Karlsson (suplente de Fiorella Ghilardotti), Giorgos Katiforis, Carlos Lage (suplente de Carlos Candal, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Sir Neil MacCormick, Hans-Peter Mayer (suplente de Paolo Bartolozzi), Arlene McCarthy, Marcelino Oreja Arburúa (suplente de Anne-Marie Schaffner), Barbara O'Toole (suplente de Bill Miller), Fernando Pérez Royo (suplente de Evelyne Gebhardt, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Imelda Mary Read (suplente de François Zimeray) y Diana Wallis.

## CONCLUSIONES

La Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Recuerda que la Comisión es responsable de preservar la unidad de la función ejecutiva a nivel comunitario y que la actual proliferación de agencias de ejecución y de agencias reguladoras diluye la transparencia del ejecutivo comunitario; considera por ello que el número de agencias debe limitarse al máximo y su constitución decidirse cuando no sea en modo alguno posible encargar un determinado cometido a los servicios centrales de la Comisión;
2. Estima que la base jurídica para la creación de una agencia debería ser la misma disposición de los Tratados que la del acto jurídico comunitario que regula la actividad específica que exige su creación y que por ello debe evitarse el recurso al artículo 308 TCE tal como ha sucedido en el pasado;
3. Estima que la administración de una agencia comunitaria debe estar sometida a los mismos controles que el resto del ejecutivo comunitario, que sus funcionarios y demás personal deben ser contratados con todas las garantías previstas en el Estatuto de la Función Pública y que, en este sentido, debe evitarse y limitarse la contratación de personal temporal para desarrollar funciones propias de la función pública;
4. Estima que el director de una agencia comunitaria debe someterse antes de su nombramiento por la Comisión a una audición, del mismo tipo que los comisarios europeos, en el seno de la comisión competente del Parlamento Europeo;
5. Considera que, a imagen de lo que ya existe en la Oficina de Armonización del Mercado Interior, debería preverse, al menos para las Agencias reguladoras, la creación de Salas de recurso que revisaran sus decisiones antes de que éstas fueran susceptibles de recurso ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas;
6. Considera que los componentes de dichas Sala de Recurso revisoras de las decisiones de las Agencias deberían ser designados directamente por la Comisión con objeto de garantizar la independencia de sus miembros a fin de no convertirse, a la imagen de muchos Tribunales Administrativos de los Estados Miembros, en simples obstáculos dilatorios para la interposición del verdadero recurso judicial;
7. Estima que el control jurisdiccional de los actos de las agencias debe estar garantizado no solo para las Instituciones y los Estados Miembros sino para los terceros interesados, que deberían poder ejercer no solo recursos de anulación sino también recursos ante el TJPI por omisión contra aquellas agencias que no actuaren cuando debieran y recursos de reparación de perjuicios derivados de actos u omisiones de las Agencias,
8. Estima que por su especial alejamiento del Ejecutivo comunitario, responsable último

de su funcionamiento, las agencias deben estar sometidas a un especial control a fin de que cumplan minuciosamente los principios de la buena administración comunitaria y en especial la legislación relativa a la transparencia y de acceso a los documentos así como las reglas de protección contra el fraude y para la protección de los intereses financieros de la Comunidad.