

## **Documento de trabajo de la Comisión**

**Diálogo permanente y sistemático con las asociaciones  
de entidades territoriales sobre la elaboración de las  
políticas**

## INTRODUCCIÓN

Como respuesta a las peticiones que los interlocutores territoriales expresaron al efectuarse la consulta del Libro Blanco sobre la gobernanza europea<sup>1</sup>, la Comisión se ha comprometido, *«a través de asociaciones nacionales y europeas, a establecer un diálogo más sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales en una fase precoz de la elaboración de las políticas.»* El 11 de diciembre de 2002, al aprobar el Informe sobre la gobernanza europea<sup>2</sup> y la Comunicación sobre una cultura reforzada de consulta y diálogo<sup>3</sup>, la Comisión confirmó este compromiso anunciando la aprobación de una comunicación que proporciona el marco, el objeto y las modalidades de este diálogo con las asociaciones de entidades locales y regionales.

Para preparar esta comunicación, la Comisión expone en el presente documento de trabajo un determinado número de principios básicos destinados a regular sus relaciones con las asociaciones de interlocutores y responsables territoriales y define el ámbito de este diálogo.

Tras recoger los comentarios de las partes interesadas sobre este documento de trabajo, mediante su publicación en Internet, la Comisión presentará una comunicación que completará su reflexión en éste ámbito.

Los objetivos de esta comunicación son los siguientes:

- valiéndose de las asociaciones de entidades regionales y locales, tanto europeas como nacionales, hacer participar a los interlocutores territoriales, dándoles la posibilidad de expresarse, antes de iniciarse el proceso formal de decisión, sobre las políticas europeas que contribuyen a poner en práctica;
- garantizar una mayor información y una mejor adaptación de las orientaciones políticas de la Unión y de la legislación europea, que se traduzcan en una mayor transparencia de la actuación de la Unión y una percepción más concreta por parte de los ciudadanos.

Para alcanzar estos objetivos es necesario, pues, definir el diálogo, lo que supone:

- **concretar su finalidad,**
- **escoger los participantes,**
- **determinar los temas,**
- **fijar las modalidades.**

---

<sup>1</sup> COM(2001)428 final de 25 de julio de 2001.

<sup>2</sup> COM(2002)705 final de 11 de diciembre de 2002.

<sup>3</sup> COM(2002)704 final de 11 de diciembre de 2002.

## **1. FINALIDAD DEL DIÁLOGO**

Se trata de aplicar los principios básicos de una buena gobernanza tal como se definen en el Libro Blanco: *apertura, participación, coherencia y eficacia*.

### **1.1. Apertura**

El principio de apertura procede de la voluntad de la Comisión de garantizar una mayor información y una mejor adecuación de las orientaciones políticas de la Unión y de la legislación comunitaria.

Para explicar mejor la actuación comunitaria, no basta mejorar la comunicación y la información, aun cuando sea evidentemente necesario.

### **1.2. Participación**

Al recordar que las autoridades regionales y locales cuentan con mayores competencias para la aplicación de las políticas comunitarias, la Comisión subraya en el Libro Blanco que «[...] a nivel comunitario, la Comisión debe velar por la integración de las realidades y experiencias regionales y locales en la concepción de las propuestas políticas. Con este propósito, debería organizar un diálogo sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las Administraciones regionales y locales, sin menoscabo de las respectivas disposiciones constitucionales y sistemas administrativos. La Comisión apoya los actuales esfuerzos por aumentar la cooperación entre estas asociaciones y el Comité de las Regiones [...]».

Es necesario, pues, precisar el método que debe utilizarse para que intervengan las instancias infranacionales, nacionales y europeas antes de la toma de decisiones. Con este fin, parece necesario organizar debates periódicos y no únicamente con carácter ocasional. Estos debates no deberán sustituir al proceso de consulta mediante el cual la sociedad civil o las diversas organizaciones o Estados pueden, en la actualidad, reaccionar ante las propuestas de la Comisión, como se contempla en la Comunicación de la Comisión sobre principios generales y normas mínimas de consulta<sup>4</sup>. Estos debates, que aspiran a ser complementarios, tienen por objeto permitir a los interlocutores y responsables territoriales intervenir de manera más activa en el proceso de elaboración de las políticas.

El Comité de las Regiones desempeña ya un papel esencial para la consulta de estos interlocutores, de acuerdo con los tratados. Este papel de intermediario entre las entidades locales y regionales y las instituciones europeas se ha potenciado mediante la celebración, entre la Comisión y el Comité de las Regiones, de un protocolo de cooperación que prevé la organización de consultas por el Comité a petición de la Comisión<sup>5</sup>. Lo que se expone a continuación no prejuzga las modalidades que se escojan en relación con estas consultas.

---

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Protocolo de cooperación sobre las modalidades de cooperación entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones, celebrado en Bruselas el 20 de septiembre de 2001.

### **1.3. Coherencia**

Las consultas realizadas para la preparación del Libro Blanco sobre la gobernanza europea, así como los diferentes estudios e informes iniciados o elaborados por las instituciones europeas, han permitido comprobar a la Comisión que es necesario evaluar mejor la repercusión territorial de las políticas comunitarias en ámbitos como los transportes, la energía o el medio ambiente.

En primer lugar, la Comisión dispone ya de un método integrado de evaluación de las repercusiones que engloba *«en un solo instrumento todas las evaluaciones sectoriales relacionadas con las consecuencias directas e indirectas de una propuesta, a diferencia de la situación actual, caracterizada por una serie de evaluaciones parciales y sectoriales»*<sup>6</sup>. Este instrumento permitirá también a la Comisión entablar un diálogo y un debate con las diferentes partes interesadas.

De este modo, la evaluación de las repercusiones contribuirá, por una parte, a informar a los diferentes interlocutores comunitarios de las consecuencias de una actividad comunitaria y, por otra, a orientar y preparar a los interlocutores nacionales y territoriales para la adopción de las medidas necesarias para lograr una aplicación óptima de la actuación comunitaria.

En segundo lugar, la Comisión ha adoptado principios generales y normas mínimas en materia de consulta de las partes interesadas no institucionales sobre las principales iniciativas políticas propuestas por ella. Este proceso de consulta correrá a cargo, siempre que sea necesario, de los servicios de la Comisión encargados de elaborar una nueva política que necesite una «evaluación de las repercusiones».

El presente documento de trabajo propone que se complementen estas consultas puntuales mediante debates periódicos con las asociaciones europeas y nacionales de entidades regionales y locales; el Comité de las Regiones deberá desempeñar un papel central en este diálogo.

### **1.4. Eficacia**

Determinadas políticas comunitarias producen sus efectos a escala territorial, de ahí que las autoridades regionales y locales estén en situación privilegiada para evaluar la coherencia y la eficacia de las políticas comunitarias con efectos territoriales importantes.

Si la Unión desea mejorar su actuación, sobre todo en lo tocante a la coherencia y la percepción por parte de los ciudadanos de la orientación de sus políticas, debe recibir información, en las fases iniciales del proceso de toma de decisiones, sobre las repercusiones territoriales de sus actuaciones, antes de ponerlas en práctica. De este modo, podrá determinar mejor la naturaleza e intensidad de las medidas que deban adoptarse, y evaluar los resultados y efectos futuros de las actuaciones que, en última instancia, repercutirán a escala territorial.

---

<sup>6</sup> COM(2002)276 final de 5 de junio de 2002.

## 2. LOS PARTICIPANTES EN EL DIÁLOGO

Al elegir a quienes vayan a participar en un diálogo más sistemático con la Comisión, hay que tener en cuenta los elementos siguientes:

- las disposiciones actuales del Tratado (subsidiariedad);
- la arquitectura institucional de la Unión (el derecho de iniciativa de la Comisión, el poder legislativo atribuido al Parlamento Europeo y al Consejo, la nueva función consultiva del Comité de las Regiones tras la celebración del protocolo de cooperación con la Comisión);
- el principio de respeto de la autonomía constitucional de los Estados miembros, que organizan de modo diferente las relaciones con sus entidades territoriales.

Además, tras la ampliación, la Unión constará, aproximadamente, de 250 regiones y 100 000 entidades locales<sup>7</sup>. De ahí que, tal como se indica en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, **los interlocutores apropiados para entablar un diálogo, antes de iniciarse el proceso formal de decisión, únicamente puedan ser las asociaciones, de ámbito nacional y europeo, de entidades locales y regionales**. Es evidente que las autoridades territoriales conservan la posibilidad de expresarse individualmente al realizarse las consultas propuestas por la Comisión, principalmente mediante Internet.

La experiencia adquirida durante numerosos años sobre la política regional y las políticas de medio ambiente, transportes, investigación o desarrollo rural podría servir de punto de partida para determinar el «grupo objeto» con el que podría establecerse esta cooperación. No obstante, teniendo en cuenta la aportación de las diferentes organizaciones sectoriales y sus conclusiones específicas, conviene evitar compartimentar este nuevo tipo de cooperación.

Con arreglo a las tareas que el Tratado confía al Comité de las Regiones, la Comisión considera que este último está en una situación privilegiada para determinar las asociaciones a las que atañen las diferentes políticas y para proponer, caso por caso, a la Comisión listas de asociaciones europeas y nacionales en función de los temas considerados. Estas organizaciones deberán ser representativas y capaces de ofrecer un dictamen colectivo, así como de hacer valer las propuestas y orientaciones de la Comisión ante sus mandantes nacionales.

A este respecto, la Comisión invitará al Comité de las Regiones, en el momento de confeccionarse las listas, a adoptar procedimientos de selección transparentes y claros. Será conveniente que las asociaciones escogidas:

- estén vinculadas a la política o políticas;
- tengan adherentes que participen en la aplicación de esta política o políticas;
- tengan, en razón de sus objetivos, un interés directo en esta política o políticas.

---

<sup>7</sup> Fuente: Comité de las Regiones.

Asimismo, será conveniente tener en cuenta los aspectos siguientes:

- las contribuciones de los participantes en consultas anteriores relacionadas con la misma política;
- en su caso, la necesidad de experiencia o conocimientos técnicos específicos;
- la necesidad de mantener un justo equilibrio, en su caso, entre las asociaciones que representen diferentes categorías de entidades territoriales.

### **3. ÁMBITO Y CONTENIDO DEL DIÁLOGO**

El diálogo que la Comisión desea sistematizar con las asociaciones europeas y nacionales representativas de los interlocutores locales y regionales tiene por objeto suscitar su contribución antes de iniciarse el proceso formal de decisión.

Este diálogo se llevará a cabo sin perjuicio de las consultas específicas previstas por los tratados (por ejemplo, la consulta de los órganos consultivos institucionalizados<sup>8</sup>, el diálogo social con arreglo a los artículos 137 a 139 CE) o por otros textos comunitarios y que forman parte de los procedimientos denominados de «comitología»<sup>9</sup>. Además, el diálogo previsto en el presente documento complementará, sin sustituirlas, las disposiciones adoptadas por la Comisión el 11 de diciembre de 2002 en su Comunicación sobre los principios generales y normas mínimas de consulta<sup>10</sup>.

Así pues, se propone que se entable un diálogo sistemático que tenga por objeto lo siguiente:

1. El **programa de trabajo anual de la Comisión**.
2. Las **grandes iniciativas** de las políticas con repercusiones territoriales directas o indirectas (cohesión económica y social, política regional, política social, política del empleo, transporte, energía medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, política agrícola común, redes de infraestructuras transeuropeas, sanidad, educación y cultura, formación profesional, justicia e interior, política de los consumidores...).

### **4. MODALIDADES Y ORGANIZACIÓN DEL DIÁLOGO LOCAL Y REGIONAL**

La organización del diálogo sobre la agenda política europea podría realizarse del modo siguiente:

---

<sup>8</sup> Tratándose en particular del Comité económico y social, el dialogo propuesto en el presente documento se hará sin perjuicio de sus nuevas funciones consultivas (dictamen prospectivo, dictamen exploratorio) que se derivan de los protocolos de cooperación concluidos con la Comisión en septiembre 2001

<sup>9</sup> Según la Decisión n° 1999/468/CE del Consejo.

<sup>10</sup> COM(2002)704 final de 11 de diciembre de 2002.

1. La Comisión invitaría al Comité de las Regiones a organizar anualmente una reunión con las asociaciones de entidades regionales y locales de ámbito europeo y nacional, en el transcurso de la cual el Presidente de la Comisión presentaría el programa de trabajo del año siguiente.
2. A petición de la Comisión, se invitaría asimismo al Comité de las Regiones a organizar reuniones suplementarias con asociaciones, en el transcurso de las cuales los miembros de la Comisión con competencias en las políticas que tengan repercusiones territoriales presentarían las grandes iniciativas propuestas para la política en cuestión subrayando sus efectos territoriales.

La lista de las asociaciones que participen en esas reuniones se determinará en función de la especificidad de las iniciativas presentadas.

## CONCLUSIÓN

Al proponer que se entable un diálogo sistemático con las asociaciones territoriales, la Comisión ha seguido una línea de conducta que consiste en **dar a las partes interesadas la posibilidad de expresarse**, sin poner en tela de juicio el proceso de toma de decisiones. Lo que se persigue con ello es permitir que la Comisión conozca la opinión de dichas partes, antes de iniciarse el proceso formal de decisión, sobre las políticas europeas que contribuyen a poner en práctica o que, en última instancia, repercutirán a escala territorial. Por otro lado, el método de trabajo propuesto permitirá al Comité de las Regiones potenciar sus vínculos con las diversas asociaciones de entidades regionales y locales y evidentemente servirá para la elaboración de los dictámenes.

El marco propuesto en el presente documento sólo será eficaz en determinadas condiciones de representatividad de las asociaciones que participen en el diálogo. A este respecto, la función y la participación del Comité de las Regiones tienen una importancia fundamental.

## Anexo

La Comisión desea animar a todas las partes interesadas y, en particular, a las asociaciones regionales y locales europeas, a que le presenten sus observaciones sobre este documento de trabajo, dándoles la posibilidad de expresarse.

Las reacciones y contribuciones se analizarán cuidadosamente con vistas a la elaboración de la comunicación que la Comisión desea adoptar, en el primer semestre de 2003, sobre la instauración de un diálogo sistemático entre la Comisión y los interlocutores y responsables territoriales por mediación de sus representantes en asociaciones europeas o nacionales.

Las reacciones a las propuestas de la Comisión pueden enviarse, **antes del 23 de mayo de 2003**, por correo electrónico a la dirección siguiente:

" [REGIO-dialogueasscolter@cec.eu.int](mailto:REGIO-dialogueasscolter@cec.eu.int) "

o por correo tradicional, a la dirección postal siguiente:

**Comisión Europea**  
**Dirección General de Política Regional**  
**Despacho : CSM2 1/16**  
**B-1049 Bruselas**  
**Bélgica**

Todas las contribuciones se incluirán en la siguiente página de Internet:

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/consultation/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/index_es.htm)

Se invita a los grupos de interés que presenten observaciones en nombre de sus organizaciones a facilitar información básica sobre los objetivos generales y la estructura de éstas, así como sobre el modo en que se ha consultado a sus miembros acerca de las propuestas de la Comisión. En caso de que estas organizaciones figuren ya en la base de datos CONECCS<sup>11</sup>, se las invitará a cerciorarse de que los datos que les conciernan están actualizados.

---

<sup>11</sup> [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_fr.htm)