



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 19.12.2003
COM(2003) 811 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales
sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea

INTRODUCCIÓN

En respuesta a la solicitud de los actores territoriales efectuada con ocasión de la consulta sobre el *Libro blanco sobre la gobernanza europea*¹, la Comisión se comprometió a "entablar un diálogo más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las colectividades regionales y locales en una fase temprana del proceso de elaboración de las políticas". El 11 de diciembre de 2002, cuando se aprobaron el Informe sobre la gobernanza europea² y la Comunicación "Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo"³, la Comisión anunció la elaboración de una comunicación en la que se establecía el marco, el objeto y las condiciones de este diálogo con las asociaciones de colectividades locales y regionales.

Con el fin de preparar dicha comunicación, la Comisión aprobó en marzo de 2003 un documento de trabajo⁴ en el que se define el ámbito del diálogo. El documento se sometió a consulta pública del 28 de marzo al 23 de mayo de 2003 mediante publicación en Internet⁵. Fueron muchas las asociaciones europeas y nacionales de colectividades territoriales que remitieron observaciones y respondieron a la Comisión. Por su riqueza y calidad, estas contribuciones resultaron de gran utilidad a la hora de elaborar la presente comunicación.

A la luz de los resultados de la consulta pública, esta comunicación:

- precisa el carácter adicional y complementario de este diálogo respecto a cualquier otra forma de consulta de autoridades regionales o locales;
- presenta con mayor claridad la función asignada al Comité de las Regiones en el marco del diálogo propuesto;
- establece un marco de referencia para determinar las asociaciones que pueden participar en el diálogo.

Este diálogo complementa los demás procesos de consulta recogidos en el Tratado y en los textos reglamentarios y los contemplados en la Comunicación de la Comisión sobre una cultura reforzada de consulta y diálogo. De acuerdo con el principio de proporcionalidad, la Comisión ha velado por que las medidas propuestas no supongan una carga administrativa ni presupuestaria desproporcionada.

¹ COM (2001) 428 final de 25 de julio de 2001.

² COM (2002) 705 final de 11 de diciembre de 2002.

³ COM (2002) 704 final de 11 de diciembre de 2002.

⁴ C/2003/927 de 27 de marzo de 2003.

⁵ Las respuestas recibidas por la Comisión en el marco de la consulta pública se encuentran en la siguiente dirección: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/territorial_es.htm

Los objetivos de este nuevo diálogo son los siguientes:

- asociar a los actores territoriales, a través de las asociaciones europeas y nacionales de colectividades regionales y locales, ofreciéndoles la posibilidad de expresarse antes de que se inicien los procesos decisorios formales sobre las políticas europeas que contribuyen a aplicar;
- facilitar una mejor comprensión de las orientaciones políticas de la Unión y de la legislación europea y lograr así una mayor transparencia y una percepción más concreta por parte de los ciudadanos de la actuación de la Unión.

El diálogo sistemático propuesto se establecerá a partir de la presentación:

- del programa de trabajo anual de la Comisión;
- de las principales iniciativas de las políticas que tienen repercusiones territoriales importantes, ya sean directas o indirectas.

Para lograr esos objetivos es preciso:

- definir la finalidad del diálogo;
- identificar los participantes;
- determinar los temas;
- fijar las condiciones del diálogo.

1. FINALIDAD DEL DIÁLOGO

La Comisión desea que el diálogo que mantiene en las primeras fases del proceso decisorio y de manera *ad hoc* con las asociaciones de colectividades locales y regionales sea más sistemático.

El diálogo completará y profundizará los procesos de consulta, respetando los principios generales y las normas mínimas de consulta ya establecidos por la Comisión, y permitirá aplicar los principios de buena gobernanza recogidos 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 mejor información y lograr una mayor asunción de las orientaciones políticas de la Unión y de la legislación comunitaria.

En efecto, para explicar mejor la actuación comunitaria no basta con mejorar las iniciativas de comunicación e información, aunque huelgue decir que son necesarias. Dado que se eligen democráticamente y que se encuentran próximas al terreno, las colectividades territoriales resultan idóneas para transmitir a los ciudadanos la información necesaria para entender mejor las políticas y las decisiones europeas. Para ello, han de poder participar activamente en la formulación de las políticas

europeas. Su intervención aumentará la visibilidad de la Unión ante los ciudadanos y reforzará su adhesión a las medidas llevadas a cabo por la Unión.

1.2. Participación

En su Libro blanco sobre la gobernanza europea, la Comisión subrayó que "La calidad ... de las políticas de la Unión implica una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas". De ese modo, se comprometió a seguir un enfoque en la elaboración y la aplicación de las políticas de la Unión Europea que dé cabida a la participación de todos e implique una consulta tan amplia como sea posible sobre las principales iniciativas políticas.

Al recordar las responsabilidades, cada vez mayores, que competen a las autoridades regionales y locales en la aplicación de las políticas comunitarias, la Comisión destaca 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 [...]".

Este es el principio de participación que la Comisión pretende aplicar con el diálogo propuesto en la presente comunicación.

1.3. Coherencia

Las consultas realizadas para preparar el *Libro blanco sobre la gobernanza europea* y los distintos estudios e informes iniciados o elaborados por las instituciones europeas han permitido a la Comisión constatar la necesidad de valorar mejor la incidencia territorial de las políticas comunitarias en ámbitos como los transportes, la energía o el medio ambiente.

La Comisión ya ha definido un método integrado de evaluación del impacto que *"integra 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"*⁶. Este instrumento permitirá asimismo a la Comisión entablar un diálogo y un debate con las distintas partes interesadas.

Así pues, el análisis de impacto contribuirá, por una parte, a informar a los distintos actores comunitarios de las consecuencias de una actividad comunitaria y, por otra parte, a orientar y preparar a los actores nacionales y territoriales a la adopción de las medidas necesarias para una aplicación óptima de la medida comunitaria.

Además de ello, la Comisión ha adoptado unos principios generales y unas normas mínimas en materia de consulta de los actores no institucionales afectados por las principales iniciativas políticas que propone. Los servicios de la Comisión que

⁶ COM (2002) 276 final de 5 de junio de 2002.

elaboren una nueva política que requiera un "análisis de impacto" iniciarán este proceso de consulta en el momento oportuno.

En la presente comunicación se propone completar estas consultas concretas mediante audiencias periódicas con las asociaciones europeas y nacionales de colectividades regionales y locales, e invitar al Comité de las Regiones a desempeñar un papel de intermediario en este diálogo. Gracias a este planteamiento, la Comisión podrá tomar en consideración de forma más coherente las realidades y la experiencia regional y local a la hora de elaborar propuestas políticas.

1.4. Eficacia

Algunas políticas comunitarias se aplican y/o repercuten a escala territorial. Por ese motivo, las autoridades regionales y locales pueden valorar la coherencia y la eficacia de las políticas comunitarias que tienen un gran impacto territorial.

Si la Unión pretende mejorar su actuación, en particular, en términos de coherencia y percepción por los ciudadanos de la orientación de sus políticas, el principio de eficacia le exige estar informada lo antes posible del impacto territorial de sus acciones, antes de su aplicación. De ese modo, podrán definirse mejor la naturaleza y la intensidad de las medidas que deben adoptarse y apreciarse los resultados y repercusiones futuros de las acciones que, en última instancia, afectarán al nivel territorial.

La creación de instrumentos para un diálogo con las asociaciones que representen a las colectividades territoriales permitirá a la Comisión implicar mejor y en el momento oportuno - es decir, antes del inicio formal del proceso decisorio - a las colectividades que contribuyen a aplicar las políticas que se deciden a escala europea o que se ven afectadas por ellas.

2. PARTICIPANTES EN EL DIÁLOGO

El diálogo se llevará a cabo en forma de audiencias y los participantes se seleccionarán teniendo en cuenta los elementos siguientes:

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

Por otra parte, tras la ampliación, la Unión contará con aproximadamente 250 regiones y 100 000 colectividades locales⁷. En aras de la eficacia y tal como se menciona en el *Libro blanco sobre la gobernanza europea*, **los actores adecuados**

⁷

Fuente: Comité de las Regiones.

para un diálogo, antes del inicio de los procesos decisorios formales, solo pueden ser las asociaciones, nacionales y europeas, de colectividades locales y regionales. Será preciso velar por que el conjunto de los intereses de las colectividades territoriales estén representados en el diálogo, en particular, para reflejar la diversidad de las realidades del territorio europeo.

No cabe duda de que la experiencia adquirida durante muchos años en la política regional y las políticas de medio ambiente, transportes, investigación o desarrollo rural podría ser útil para determinar los "grupos destinatarios"⁸ con los cuales podría entablarse el diálogo. No obstante, debe evitarse compartimentar este nuevo diálogo, aunque la aportación de las distintas organizaciones sectoriales y sus contribuciones específicas pueden justificar, cuando un tema sea de interés común, que se agrupen varias asociaciones y presenten una posición común en las reuniones.

La Comisión considera que este nuevo diálogo debe ser una ocasión para estrechar los lazos entre el Comité de las Regiones y las colectividades que representan. Así pues, de conformidad con las recomendaciones del *Libro blanco sobre la gobernanza europea*, la Comisión invita a todas las colectividades regionales y locales y a sus asociaciones a intensificar sus contactos respectivos con dicho Comité.

El Comité de las Regiones ya desempeña un papel esencial en la consulta de estos actores, de conformidad con los Tratados. Esta función de intermediario entre las colectividades locales y regionales y las instituciones europeas se ha visto consolidada por la celebración entre la Comisión y el Comité de las Regiones de un protocolo de cooperación, que contempla la organización de consultas por el Comité a petición de la Comisión⁹. Las propuestas presentadas en el marco de esta comunicación no prejuzgan las modalidades que se aprobarán para dichas consultas.

En cuanto a las modalidades de selección de las asociaciones, la Comisión considera que el Comité de las Regiones es la institución idónea para ayudarla a identificar las asociaciones interesadas por las distintas políticas y proponer listas indicativas de asociaciones europeas y nacionales para cada reunión, adaptadas a los temas que vayan a abordarse. No obstante, la Comisión se reserva el derecho a invitar asociaciones de su elección a participar en las reuniones del diálogo, enmendando y/o completando las listas propuestas por el Comité de las Regiones.

De este modo, la Comisión se propone consolidar la función de interfaz del Comité de las Regiones con las colectividades regionales y locales y estrechar así su cooperación con las asociaciones de colectividades territoriales.

El Comité de las Regiones deberá colaborar con las distintas asociaciones para establecer los criterios de selección de las mismas. En cualquier caso, las organizaciones habrán de ser representativas y capaces de emitir un dictamen colectivo y de transmitir las propuestas y orientaciones de la Comisión a sus mandantes nacionales. Las asociaciones seleccionadas deberán estar representadas al

⁸ La base de datos CONECCS, accesible en la dirección http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_fr.htm, recoge información sobre las asociaciones europeas, aunque no incluye una lista exhaustiva.

⁹ 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.

más alto nivel. Por otra parte, deberán adoptarse procedimientos de selección transparentes, claros y acordes a las normas mínimas de consulta vigentes en la Comisión.

Deberían participar en el diálogo las asociaciones:

- afectadas por la política de que se trate;
- cuyos miembros participen en la aplicación de dicha política;
- que, debido a sus objetivos, tengan un interés directo en dicha política.

Asimismo, deberán tenerse presentes los aspectos siguientes:

- cuando proceda, la necesidad de experiencia, competencia o conocimiento técnicos específicos;
- la necesidad de mantener un justo equilibrio entre las asociaciones que representan distintas categorías de colectividades territoriales;
- las contribuciones de participantes en consultas anteriores relativas a la misma política, sin que ello signifique que no pueden participar asociaciones de reciente creación;
- el número de asociaciones seleccionadas deberá seguir siendo operativo y coherente con el objetivo de eficacia que persigue el diálogo.

3. ÁMBITO Y CONTENIDO DEL DIÁLOGO

El diálogo tendrá lugar antes del inicio de los procesos decisorios formales y se distinguirá de los contactos entablados por la Comisión con los representantes de la sociedad civil.

El diálogo se llevará a cabo sin perjuicio de las consultas específicas contempladas en los Tratados (por ejemplo, la consulta de los órganos consultivos institucionalizados¹⁰ o el diálogo social conforme a los artículos 137 a 139 del Tratado CE) o en otros textos comunitarios y que formen parte de los denominados procedimientos de "comitología"¹¹. Además de ello, las modalidades de consulta establecidas en el presente documento completarán, sin sustituirlas, las disposiciones adoptadas por la Comisión el 11 de diciembre de 2002 en su Comunicación sobre los principios generales y las normas mínimas para la consulta¹².

¹⁰ Por lo que respecta, en particular, al Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo, el diálogo propuesto en el presente documento se llevará a cabo sin perjuicio de sus nuevas funciones consultivas (dictámenes prospectivos, dictámenes exploratorios, etc.) derivadas de los protocolos de cooperación celebrados con la Comisión en septiembre de 2001.

¹¹ Con arreglo a la Decisión nº 1999/468/CE del Consejo.

¹² COM (2002) 704 final de 11 de diciembre de 2002.

Por último, este nuevo proceso no sustituirá los contactos específicos ni las consultas *ad hoc* entre los servicios de la Comisión y las asociaciones. Como complemento de estos contactos, el diálogo permitirá enriquecer las propuestas de la Comisión, puesto que será regular, más organizado y más político.

Así pues, se propone entablar un diálogo sistemático basado en la presentación:

- (1) del **programa de trabajo anual de la Comisión**;
- (2) de las **principales iniciativas** de las políticas que tienen incidencia territorial directa o indirecta (cohesión económica y social, política regional, política social, política de empleo, transportes, energía, medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, política agrícola común, redes de infraestructuras transeuropeas, sanidad, educación y cultura, formación profesional, justicia y asuntos de interior, política de los consumidores, etc.).

4. MODALIDADES Y ORGANIZACIÓN DEL DIÁLOGO LOCAL Y REGIONAL

La organización y la celebración de las reuniones competen a la Comisión, que se propone hacer de este diálogo un proceso de intercambios recíprocos. El diálogo y el programa político europeo podrían articularse de la siguiente manera:

- (1) organización de un encuentro anual para entablar un diálogo político al más alto nivel entre el Presidente y/o los vicepresidentes de la Comisión y los representantes de las asociaciones. Como complemento de la presentación por la Comisión del programa de trabajo anual al Comité de Regiones, este otro encuentro permitirá llevar a cabo un diálogo privilegiado con los representantes de las asociaciones de colectividades sobre las orientaciones previstas para la actuación de la Unión Europea;
- (2) encuentros con los miembros de la Comisión responsables de las políticas que tienen un impacto territorial. En estos encuentros con los miembros de la Comisión, que podrían tener una frecuencia anual si el programa de trabajo lo justifica, se abordarán las principales iniciativas propuestas para la política de que se trate.

Por tanto, el orden del día de las reuniones vendrá determinado por el programa de trabajo general de la Comisión y por el calendario de las iniciativas con gran impacto territorial. La Comisión aprobará la lista de las asociaciones que vayan a participar en cada reunión, sobre la base de las propuestas del Comité de las Regiones y en función de la especificidad de las iniciativas.

En aras de la transparencia y con el fin de que las asociaciones puedan participar, la Comisión velará por que las fechas de los debates se fijen con seis semanas de antelación. La Comisión remitirá a las asociaciones la documentación necesaria.

5. CONCLUSIÓN

Al proponer el establecimiento de un diálogo político más sistemático con las asociaciones territoriales, la Comisión pretende **brindar a las partes interesadas la posibilidad de expresarse**, sin poner en tela de juicio el proceso decisorio. De ese modo, podrá tener conocimiento de sus puntos de vista antes de que se inicien los procesos decisorios formales relativos a las políticas europeas que dichas asociaciones contribuyen a aplicar o que, en última instancia, vayan a tener repercusiones territoriales. Por otra parte, el método de trabajo propuesto contribuirá a estrechar los lazos entre el Comité de las Regiones y las distintas asociaciones de colectividades regionales y locales.