COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.12.2002
COM(2002) 713 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

SOBRE LA OBTENCIÓN Y UTILIZACIÓN DE ASESORAMIENTO POR LA COMISIÓN: PRINCIPIOS Y DIRECTRICES

"Fortalecimiento de la base de conocimientos para mejorar las políticas"

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

SOBRE LA OBTENCIÓN Y UTILIZACIÓN DE ASESORAMIENTO POR LA COMISIÓN: PRINCIPIOS Y DIRECTRICES

"Fortalecimiento de la base de conocimientos para mejorar las políticas"

Resumen

La presente Comunicación constituye un esfuerzo por recoger y fomentar las buenas prácticas sobre la obtención y utilización de asesoramiento en todas las fases de la elaboración de políticas por la Comisión, cumpliendo así el compromiso asumido en el "Libro Blanco sobre la gobernanza europea"[1] y reiterado en el Plan de Acción "Ciencia y sociedad"[2]. Su primer objetivo es ayudar a los servicios de la Comisión a movilizar y explotar los conocimientos especializados más adecuados a fin de establecer una base de conocimientos sólida que sirva para mejorar las políticas. Su segundo objetivo es sostener a la Comisión en su empeño de que el proceso de obtención y utilización de asesoramiento sea creíble.

En esta Comunicación podemos distinguir tres componentes. En primer lugar se establecen unos ***principios fundamentales*** *de calidad, apertura y eficacia en los que han de basarse todas las actividades de la Comisión en este campo. A continuación, se dan unas* ***directrices*** *que deben utilizar todos los servicios para poner en práctica los principios mencionados. Finalmente, se formulan una serie de* ***preguntas de tipo práctico*** *que deben ayudar a los servicios a preparar métodos de obtención y utilización de asesoramiento adecuados a las circunstancias de cada caso.*

La aplicación de los principios y directrices debe verse como un proceso evolutivo. Por tanto, se necesitará un sistema de seguimiento y revisión para ayudar a mejorar los métodos de manera continua y para juzgar en qué medida se han alcanzado los objetivos previstos.

---

1 COM(2001) 428
2 COM(2001) 714

1 INTRODUCCIÓN

Antecedentes

El asesoramiento por expertos forma parte integrante de una sociedad dinámica y basada en el conocimiento. Los conocimientos especializados ayudan a crear nuevas oportunidades que pueden impulsar la competitividad y mejorar nuestra calidad de vida.

Corresponde a los responsables políticos establecer un marco regulador que permita explotar estas oportunidades de manera sostenible en beneficio del bien común. Para que las opciones políticas aplicadas tengan éxito, es imprescindible que se basen en conocimientos que estén actualizados y sean los mejores disponibles. Para ello, se requiere poder obtener el asesoramiento adecuado en el momento adecuado.

La Comisión Europea, que desempeña un papel central a la hora de proponer las políticas comunitarias y supervisar su ejecución, cuenta con conocimientos especializados de alto nivel en sus servicios, pero recurre también con frecuencia a expertos externos.

Algunas veces se pide a estos expertos que lleven a cabo evaluaciones científicas "clásicas"[3], relacionadas con las ciencias sociales o naturales. A menudo se trata de un proceso bastante claro en el que las cuestiones que se tratan, los datos que se manejan y las interpretaciones que se hacen tienen un carácter en general poco polémico.

Sin embargo, en otras ocasiones, estos aspectos son muy controvertidos. La historia reciente, desde la enfermedad de las vacas locas a los organismos modificados genéticamente, muestra que, a veces, hay que tomar decisiones políticas difíciles sobre cuestiones muy conflictivas partiendo de un considerable grado de incertidumbre. Por tanto, el asesoramiento científico se refiere tanto a especificar lo que es desconocido, o incierto con diferentes grados de probabilidad, como a establecer puntos de vista ampliamente acordados y aceptados. La Comisión podría encontrarse ante una gama de dictámenes contradictorios de expertos del mundo académico, de personas con conocimientos prácticos en una materia determinada y de otras con intereses directos en la cuestión. Estas opiniones pueden basarse en presupuestos completamente diferentes y tener objetivos totalmente distintos. También pueden estar relacionadas con cuestiones que van más allá de lo que normalmente se considera "científico".

Además, al margen de lo que parezca la decisión "correcta" a los que participan en el asesoramiento, es esencial que las partes interesadas[4] y el público en general estén convencidos de que las decisiones que se toman son acertadas.

Por tanto, cada vez más, la interacción entre los responsables políticos, los expertos, las partes interesadas y el público en general es una parte crucial de la elaboración de políticas y, por eso, hay que prestar atención no sólo al *resultado de las políticas* sino también al *proceso* seguido.

---

[3] Una "evaluación científica" implica el recurso a métodos y a conocimientos, por inciertos que sean, basados en métodos rigurosos para demostrar explicaciones hipotéticas de hechos y sistemas naturales o sociales.

[4] Por "parte interesada" se entiende un grupo o individuo que está afectado o puede estar afectado, directa o indirectamente, por el resultado de un proceso de definición de una política o que representa los intereses generales de un grupo afectado por este resultado, dentro y fuera de la Unión Europea.

Todos estos problemas los trataba la Comisión en su "Libro Blanco sobre la gobernanza europea", aprobado en julio de 2001. En él se decía que:

> *"A menudo no está claro quién decide realmente, si los expertos o las personas investidas de autoridad política. Al mismo tiempo, un público mejor informado cuestiona cada vez más el fundamento y la independencia de los dictámenes emitidos por los expertos. Estos problemas se acentúan cada vez que la Unión debe aplicar el principio de cautela y se ve llamada a desempeñar su papel de evaluación y gestión del riesgo".*

Naturalmente, la Comunidad Europea ya ha hecho mucho para resolver situaciones conflictivas pasadas, especialmente remodelando el sistema de comités científicos en los campos de la seguridad alimentaria y la protección del consumidor en 1997. Más recientemente, la Comunidad ha dado un paso más al crear la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA).

No obstante, la Comisión cree que ha llegado el momento de plasmar de manera más completa las lecciones de experiencias pasadas. Por eso, el Libro Blanco anunciaba que publicaría:

> *"directrices que regulasen los métodos de obtención y utilización del conocimiento especializado por la Comisión con el fin de garantizar la responsabilidad, el pluralismo y la integridad del conocimiento utilizado. Esta iniciativa incluye asimismo la publicación de los dictámenes emitidos. A la larga, dichas directrices podrían servir de base para un enfoque común a todas las Instituciones y Estados miembros".*

Este compromiso se reiteraba en el Plan de Acción "Ciencia y sociedad" de la Comisión, publicado en diciembre de 2001.

La presente Comunicación da respuesta a ese compromiso. Su primer objetivo es ayudar a los servicios de la Comisión[5] a movilizar y explotar el asesoramiento más adecuado con miras a establecer una base de conocimientos sólida para la mejora de las políticas. Su segundo objetivo es sostener a la Comisión en su empeño de que el proceso de obtención y utilización de asesoramiento sea creíble.

Como tal, esta Comunicación contribuirá a alcanzar los objetivos del "Plan de acción para legislar mejor"[6]. En particular, complementa:

– los principios generales y las normas mínimas sobre consulta a las partes interesadas[7] que regirán la manera en que la Comisión lleva a cabo las consultas públicas; en la medida en que las partes interesadas y el público general puedan necesitar interactuar con expertos, y puedan también, por su parte, aportar asesoramiento, tendrá que haber una cuidadosa articulación entre esas normas mínimas y las presentes directrices;

---

5 "Servicio" quiere decir cualquier entidad administrativa de la Comisión Europea (por ejemplo, unidades, direcciones, servicios especializados, direcciones generales...) que sean responsables de obtener y utilizar asesoramiento.

6 COM (2002) 275 y COM (2002) 278

7 COM (2002) 704

– los planes para evaluar sistemáticamente los efectos de iniciativas políticas, desde su inicio a su terminación, haciendo un análisis a fondo de los posibles efectos económicos, sociales y medioambientales, así como de las diferentes posibilidades de reglamentación; la evaluación de estos efectos puede implicar el recurso al asesoramiento[8] y ayuda a lograr que las futuras políticas se basen en la mejor información disponible.

Al mismo tiempo, la Comunidad está dando pasos para impulsar la inversión europea en investigación, con el fin de acercarse al 3% del PIB para 2010[9]. Este impulso tendrá un importante efecto en cuanto a estimular y mantener un alto nivel de conocimientos científicos, especialmente en tecnologías fronterizas.

---

8 COM (2002) 276

9 Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002, y respuesta inicial de la Comisión (COM (2002) 499, 11 de septiembre de 2002.

Prácticas actuales

La Unión Europea ha de afrontar constantemente cuestiones políticas cuya solución depende en cierta medida de evaluaciones relacionadas con las ciencias naturales o sociales.

Aunque el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea reconoce la importancia de los datos en relación con la salud y la seguridad, el medio ambiente y la protección del consumidor (artículos 95 (3) y 174 (3) del Tratado[10]), en realidad, el asesoramiento de expertos se aplica a una enorme gama de cuestiones por ejemplo, el establecimiento de objetivos de calidad del aire, la autorización de productos cosméticos, el establecimiento de normas de seguridad para los automóviles, la fijación de cuotas de pesca sostenibles, la preparación de estrategias contra el paro, y la concepción de los programas europeos de investigación. Los problemas que hay que abordar afectan cada vez más a distintas disciplinas y ámbitos de responsabilidad, lo cual exige que la Comisión recabe e integre conocimientos de fuentes muy diferentes. Por otra parte, la adhesión de la Comunidad a acuerdos internacionales puede crear necesidades semejantes.

El asesoramiento puede adoptar muchas formas, incluyendo tanto el conocimiento científico como el derivado de la experiencia práctica. También puede estar relacionado con situaciones nacionales o regionales concretas. Puede recurrirse al asesoramiento en cualquier fase del ciclo de elaboración de políticas, aunque en cada fase pueden requerirse distintas formas de asesoramiento. Algunas veces los expertos y los representantes de las partes interesadas se unen formando grupos. Otras veces se relacionan mediante talleres u otros mecanismos de reflexión. Además, puede obtenerse asesoramiento complementario durante consultas abiertas, como en el caso de la publicación de libros verdes y blancos.

Actuar a nivel europeo acrecienta los retos a los que hay que hacer frente. Las estrategias europeas tienen que adaptarse a la diversidad de las situaciones nacionales. Las cuestiones de comparación, armonización, validación e interoperabilidad son a menudo elementos clave del proceso político.

De acuerdo con el principio comunitario de cautela[11], es necesario continuamente recurrir al asesoramiento para actualizar las políticas a la luz del progreso científico y técnico, permitiendo así una evaluación de riesgos más completa.

Las medidas que establece la presente Comunicación deben aplicarse dentro de la diversidad de circunstancias a las que hace frente la Comisión. No deben entenderse como la imposición de un conjunto de normas totalmente inmutables, sino, más bien, como una serie de principios, directrices y preguntas prácticas que encarnan las buenas prácticas en la materia y, a la vez, las fomentan, ayudando a establecer un planteamiento más coherente en todas las Direcciones Generales de la Comisión en el marco de la legislación actual. Al alentar la puesta en común de esfuerzos y sentar las bases para mejorar las políticas, la aplicación de estas directrices supondrá un ahorro neto de recursos a medio y largo plazo.

---

[10] Las cuestiones relacionadas con las radiaciones ionizantes y la evacuación de residuos radiactivos también se tratan en el Tratado Euratom (artículos 31 y 37).

[11] COM (2000) 1

2. ¿CUÁNDO SE APLICAN LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y LAS DIRECTRICES?

Los principios fundamentales y las directrices se aplican siempre que un servicio de la Comisión obtiene y utiliza el asesoramiento de expertos de fuera del departamento responsable.

Por tanto, los principios y directrices se aplican a la obtención de asesoramiento mediante grupos de expertos ad hoc y permanentes, y consultores externos (individuos, grupos o empresas, posiblemente mediante contratos para la realización de estudios), así como a situaciones en las que estos mecanismos se usan conjuntamente con el asesoramiento interno (por parte de los servicios de la Comisión y del Centro Común de Investigación).

Según proceda, la prestación de asesoramiento por un servicio de la Comisión a otro debe hacerse de manera que se ajuste a estos principios y directrices, especialmente cuando este asesoramiento constituya una aportación importante a una cuestión política delicada. Asimismo, el asesoramiento recibido de las agencias comunitarias (por ejemplo, la Agencia Europea del Medio Ambiente y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria) deberá utilizarse de conformidad con los mencionados principios y directrices.

Estos principios y directrices se aplican a la participación de expertos en todas las fases del ciclo de elaboración de políticas, incluyendo la constatación inicial de la necesidad de una actuación o una respuesta políticas (comprendidos los ejercicios de previsión), la definición de las opciones políticas (incluida la evaluación del impacto), la propuesta de política, la aplicación de la política decidida, y su seguimiento y revisión.

En cambio, no son legalmente vinculantes, ni se aplican a las fases formales de toma de decisiones prescritas en el Tratado y en otras normas comunitarias. Por tanto, se excluyen tanto los procedimientos legislativos formales como el ejercicio por la Comisión de los poderes de ejecución con asistencia de los comités de la "comitología"[12].

Las normas mínimas de la Comisión sobre consultas públicas (mencionadas en la sección 1) son de aplicación en las consultas al público en general y también cuando la Comisión recaba la opinión de grupos de la sociedad civil y de otras partes interesadas por la representación que ostentan más que por los conocimientos que puedan aportar.

Siempre que haya dudas respecto a si se aplican las normas mínimas sobre consultas o las directrices sobre asesoramiento, los servicios responsables de la Comisión darán una orientación detallada a los colaboradores externos.

En ciertas fases del proceso político puede ser importante dar la oportunidad de que los expertos interactúen con las partes interesadas, por ejemplo, mediante conferencias. Este aspecto se ilustra mediante un diagrama en la figura 1.

---

[12] Decisión 1999/468/CE del Consejo

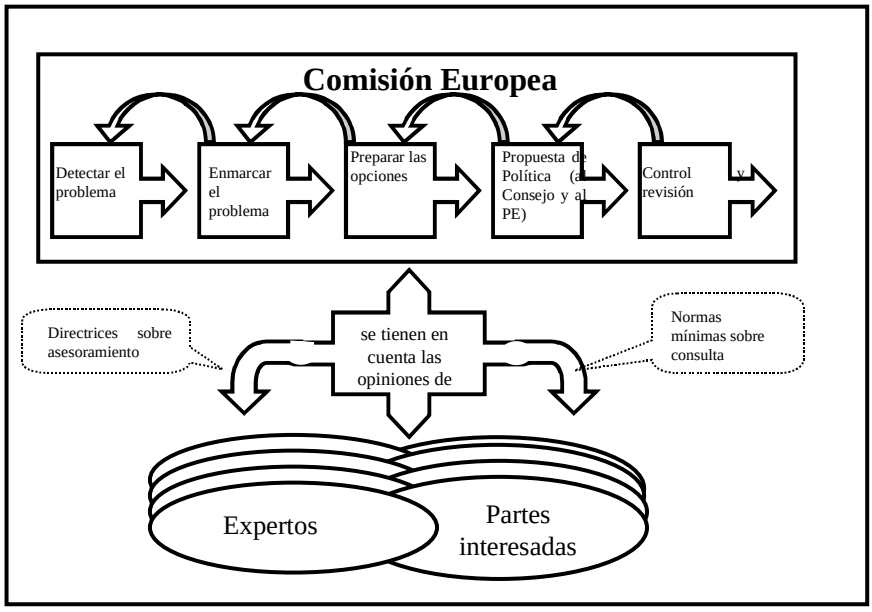

Figura 1: La Comisión puede consultar tanto a los expertos como a las partes interesadas. La consulta a los expertos puede hacerse en cualquier fase del ciclo de elaboración de políticas. Las normas mínimas se aplican a los procesos de consulta mediante los cuales la Comisión quiere impulsar la participación de los interesados en la formulación de sus políticas antes de que decida el Colegio de Comisarios.

Las presentes directrices se aplicarán a partir del 1 de enero de 2003.

3 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE DEBEN APLICAR LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

El "Libro Blanco sobre la gobernanza europea" destacaba los principios de responsabilidad, pluralismo e integridad, que debían aplicarse en la obtención y utilización de asesoramiento. Estos principios se inscriben en el marco de otros más generales al servicio de una mejor gobernanza: apertura, participación, eficacia, coherencia, proporcionalidad y subsidiariedad.

En la sección a continuación, estos principios se han reagrupado en otros tres principios fundamentales, en los que debe basarse siempre la actuación de los servicios de la Comisión a la hora de obtener y utilizar asesoramiento dentro de los límites definidos en la sección 2. Cada principio fundamental va acompañado de una corta explicación que incluye otros principios conexos y algunos factores determinantes.

Calidad

La Comisión debe recabar asesoramiento de alta calidad

Pueden distinguirse tres factores que determinan la calidad del asesoramiento: su excelencia, el grado en que los expertos actúan de forma independiente y el pluralismo.

En muchos casos, la calidad del asesoramiento científico puede basarse simplemente en la excelencia de los científicos, acreditada por el juicio de sus colegas de igual rango ("sus pares"), y por indicadores, como el número y la influencia de sus publicaciones. Sin embargo, para asegurar que el conjunto de conocimientos recabados sea adecuado y pertinente para la tarea que deba realizarse, puede ser también conveniente incluir expertos cuya reputación derive de otros factores, por ejemplo, personas que posean conocimientos prácticos en la materia.

Es una perogrullada decir que nadie es totalmente "independiente". Nadie puede dejar de lado completamente todo lo que se refiere a su entorno personal: familia, cultura, empresa, patrocinador, etcétera. No obstante, en la medida de lo posible, los expertos tienen que actuar de manera independiente. Evidentemente, pueden poner en juego los conocimientos que poseen por su pertenencia a una empresa o institución o por su nacionalidad, es más, en muchos casos se los podrá seleccionar precisamente por eso. Sin embargo, se trata de minimizar el riesgo de que el asesoramiento resulte distorsionado por intereses creados, estableciendo prácticas que fomenten la integridad, haciendo que las relaciones de dependencia queden explícitas y reconociendo que algunos tipos de dependencia, que pueden variar de una cuestión a otra, podrían incidir más que otras en el proceso de elaboración de políticas.

El factor determinante final de la calidad es el pluralismo. Siempre que sea posible, deben solicitarse puntos de vista diversos. La diversidad puede venir de diferencias en el planteamiento científico, en los tipos de conocimiento, en las diferentes tendencias de las instituciones asesoras o en el contraste de opiniones sobre los presupuestos fundamentales en los que se basa la cuestión.

Según la cuestión de que se trate y la fase del ciclo de elaboración de políticas, el pluralismo implica también tener en cuenta conocimientos multisectoriales y multidisciplinarios, y puntos de vista minoritarios y no conformistas. También pueden ser importantes otros factores, como diferentes perspectivas geográficas, culturales y de sexo.

Apertura

La Comisión debe ser abierta en la obtención y utilización del asesoramiento por expertos

La transparencia es una condición previa clave para que queden más claras las responsabilidades de todos los afectados. Es necesaria, sobre todo, en lo que respecta a la manera en que se formulan las cuestiones, se eligen los expertos y se manejan los resultados. También implica una estrategia de comunicación proactiva, adaptada a cada cuestión. Dentro de esta estrategia la Comisión debe buscar constantemente maneras más adecuadas de hacer pública y explicar su utilización del asesoramiento a los interesados y al público en general. En este sentido, tanto los problemas planteados como el asesoramiento recibido deben hacerse

comprensibles a los no especialistas. Hay que tener en cuenta al respecto que se han establecido principios generales para el acceso del público a los documentos comunitarios[13].

Dentro del marco institucional, la Comisión es responsable políticamente de sus iniciativas: no debe parecer que "se esconde detrás" de los expertos. En cambio, tiene que ser capaz de justificar y explicar la participación de expertos y las alternativas por las que ha optado basándose en su asesoramiento. De la misma manera, la responsabilidad se extiende también a los expertos mismos, que, por ejemplo, han de estar dispuestos a justificar sus dictámenes explicando los datos y los razonamientos en los que se basan.

Sin embargo, la apertura exige cautela. Hay circunstancias en las que un exceso de apertura podría ir en detrimento de la calidad del asesoramiento o perjudicar los legítimos intereses de los implicados en el proceso. El nivel de apertura debe corresponder también a la tarea en cuestión (véase más adelante). No obstante, en todas estas circunstancias es importante ser lo más transparente posible respecto a las *razones por las que no se ha sido abierto*.

Eficacia

La Comisión debe asegurarse de que sus métodos de obtención y utilización de asesoramiento sean eficaces.

Al aplicar las medidas contenidas en la presente Comunicación, los servicios deben esforzarse por utilizar los recursos, que son limitados, de manera eficaz, sopesando los costes a corto plazo (por ejemplo, las horas dedicadas) y los beneficios previstos a largo plazo (por ejemplo, una aplicación más fácil de políticas vigorosas).

Esto quiere decir que los procedimientos para la obtención y utilización de asesoramiento han de estar pensados de manera que sean proporcionales a la tarea prevista, teniendo en cuenta el sector correspondiente, el problema en cuestión y la fase del ciclo de elaboración de políticas.

Por ejemplo, los métodos concebidos para llamar la atención sobre determinados problemas y obtener una respuesta política en una fase inicial es poco probable que puedan aplicarse al seguimiento de las políticas en vigor. Asimismo, los métodos adecuados para introducir cambios técnicos menores en la legislación probablemente serán inadecuados para casos sensibles, en los que los conocimientos científicos necesarios puedan tener un alto grado de incertidumbre y, por otra parte, sea mucho lo que esté juego en cuanto a consecuencias políticas, sociales, económicas o medioambientales de una posible decisión política.

En cualquier caso, será necesario contar con un sistema de seguimiento, evaluación y revisión permanente, para contribuir a mejorar los métodos de manera continua. Este sistema tiene que centrarse tanto en los procedimientos como en el resultado. Según la importancia crítica del problema, el sistema tiene que instrumentarse desde la perspectiva de los servicios de la Comisión, los expertos y las partes interesadas, reconociendo que estos diferentes protagonistas pueden no juzgar la eficacia con arreglo a los mismos criterios.

---

13 La difusión de información debe ajustarse a los dispuesto en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión y al Reglamento (CE) nº 1045/2001 relativo a la protección de datos.

Los principios fundamentales

En resumen, la Comisión siempre debe:

i) recabar asesoramiento de alta calidad

ii) tener una actitud abierta a la hora de obtener y utilizar el asesoramiento de los expertos

ii) asegurarse de que sus métodos de obtención y utilización de asesoramiento sean eficaces y proporcionados

4 DIRECTRICES QUE DEBEN APLICAR LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Las directrices que se dan a continuación sirven para poner en práctica los principios anteriormente mencionados. En el anexo se recogen toda una serie de preguntas prácticas que los servicios deben tener en cuenta al aplicar las directrices.

Planificación anticipada

1. La Comisión debe mantener un nivel adecuado de capacidad de asesoramiento interno, de esta manera puede actuar como "cliente inteligente" al recabar y utilizar asesoramiento externo. Si un departamento carece de los conocimientos necesarios, debe procurar obtenerlos en otro servicio.

2. Debe determinarse lo antes posible cuáles son las cuestiones políticas que requieren el asesoramiento de expertos. En este sentido pueden ser útiles los ejercicios de previsión.

Preparación para la obtención de asesoramiento

3. La manera en que participen los expertos (recurso a asesoramiento interno, consultoría, grupos de expertos, conferencia, etc.) debe determinarse en función de la urgencia, la complejidad y la sensibilidad de la cuestión política que deba abordarse[14].

4. Debe invitarse a hacer aportaciones a otros servicios que podrían estar interesados en la cuestión política que se aborde.

5. En primer lugar, hay que evaluar en qué medida las necesidades del servicio pueden satisfacerse mediante mecanismos ya existentes que se ajusten a los principios fundamentales, por ejemplo, recurriendo a los comités científicos permanentes y al asesoramiento interno, como el que puede aportar el Centro Común de Investigación (CCI). También pueden encontrarse mecanismos adecuados en los Estados miembros, los países socios o las organizaciones internacionales.

6. El alcance y el objetivo de la participación de expertos y las cuestiones que tendrán que abordar deben definirse claramente. Puede ser conveniente consultar a las partes interesadas sobre la formulación de las cuestiones que deban tratarse y los supuestos en los que éstas se basen, especialmente en el caso de cuestiones sensibles[15]. También puede ser necesario revisar estos supuestos a medida que avanza el proceso de elaboración y aplicación de políticas.

7. Deberá llevarse a cabo un ejercicio de delimitación de la cuestión para establecer el perfil del asesoramiento necesario. El carácter de la cuestión que se aborde deberá determinar cuál será la combinación óptima de conocimientos. No obstante, tiene que procurarse que todas las diferentes disciplinas y sectores afectados se tengan en cuenta debidamente en el asesoramiento que se reciba.

---

[14] Sin perjuicio de la consulta a determinados comités científicos en los casos en que ésta sea preceptiva según la legislación vigente.

[15] Sin embargo, esta consulta puede no ser adecuada en los contratos para la realización de estudios si las partes interesadas pueden participar luego en el concurso.

Selección de expertos

8. La búsqueda del asesoramiento adecuado debe ser lo más amplia posible. En la medida de lo posible deben buscarse ideas y aportaciones nuevas incluyendo, para ello, a personas fuera del círculo habitual de contactos de la administración comunitaria. También hay que esforzarse por lograr que los grupos estén compuestos por, como mínimo, un 40% de cada sexo[16].

9. Deben tenerse en cuenta las opiniones más extendidas y también las discrepantes. Sin embargo, es importante distinguir a los defensores de teorías que están ampliamente desacreditadas de aquellos cuyas ideas parecen apoyarse en una base empírica plausible.

La gestión de la participación de expertos

10. Al utilizar el asesoramiento, los servicios tienen que dejar constancia del proceso seguido, incluyendo el mandato que se haya dado a los expertos y las diferentes contribuciones de cada uno de ellos o de los distintos grupos de expertos.

11. La Comisión, mediante consultas con los expertos mismos, debe determinar si los expertos a los que se recurra cubren los temas que deben tratarse y si se dispone de suficientes datos en los que basarse, y tiene que asegurarse de que haya una comprensión clara de las tareas asignadas.

12. Los expertos deben declarar inmediatamente cualquier interés directo o indirecto en la cuestión que se trate, así como cualquier cambio pertinente en las circunstancias que los afecten, una vez iniciado el trabajo. La Comisión habrá de decidir si existe un conflicto de intereses que ponga en peligro la calidad del asesoramiento recibido.

Apertura

13. Los principales documentos relacionados con la aplicación del asesoramiento a una cuestión política concreta, y en particular los dictámenes mismos, deben ponerse a disposición del público lo antes posible, siempre y cuando no se aplique una exención del derecho de acceso[17]. Deberán facilitarse traducciones de la documentación, al menos de forma resumida, en la medida de lo posible, especialmente cuando se trate de cuestiones sensibles. Los posibles retrasos o las limitaciones prácticas que comporte la traducción no deben impedir que se facilite la documentación en la lengua original.

14. Se estudiará la posibilidad de que el público pueda observar algunas reuniones de expertos, especialmente cuando se trate de cuestiones políticas sensibles.

15. Se insistirá en que los expertos destaquen claramente los datos empíricos (por ejemplo, las fuentes, referencias...) en los que basen sus dictámenes, así como cualquier incertidumbre que pueda haber y, también, las opiniones discrepantes.

---

16 De acuerdo con la Decisión de la Comisión, de 19 de junio de 2000, relativa al equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y los grupos de expertos creados por la Comisión (DO L 154, 27.6.2000).

17 De conformidad con el Reglamento (CE) 1049/2001, de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión

16. Se estudiará de que manera puede promoverse un debate ordenado y con conocimiento de causa entre los responsables de la elaboración de políticas, los expertos y las partes interesadas (por ejemplo, mediante talleres, conferencias de consenso, etc.), especialmente sobre cuestiones delicadas.

17. Por regla general, cualquier propuesta presentada por un servicio para que la Comisión tome una decisión deberá ir acompañada de una descripción de los dictámenes que se han tenido cuenta y de cómo éstos se han incorporado a la propuesta. Esta norma incluye los casos en los que el asesoramiento recibido no se ha tenido en cuenta. En la medida de lo posible, esta misma información debe hacerse pública cuando se apruebe formalmente la propuesta de la Comisión.

5 Aplicación, seguimiento y revisión de los principios y directrices

La aplicación de los principios y directrices debe verse como un proceso evolutivo. Por tanto, se requerirá un sistema de seguimiento y revisión para mejorar los métodos de manera continua y para juzgar en qué medida se han conseguido los objetivos previstos. El sistema tendrá las siguientes características:

– La colaboración entre los servicios servirá para poner en común experiencias y fomentar una cultura de aprendizaje mutuo, incluyendo, en su caso, actividades de formación. Se utilizarán herramientas de información para ayudar a recoger y compartir la información necesaria[18].

– Las Direcciones Generales establecerán procedimientos para evaluar la experiencia obtenida en la aplicación de las directrices, incluidas las lecciones aprendidas y los problemas surgidos.

– Las Direcciones Generales informarán sobre sus experiencias en la aplicación de las directrices dentro de su aportación a la información anual sobre la puesta en práctica del "Plan de acción para legislar mejor" de la Comisión.

– En 2005, la Comisión organizará una evaluación independiente de la aplicación de las presentes directrices, en la que se incluirá una evaluación comparativa ("benchmarking") de las buenas prácticas de los Estados miembros. Entre tanto, será necesario también estudiar en qué medida las directrices de la Comisión podrían servir de base para un planteamiento común de aplicación más extensa, tal como se anunciaba en el "Libro Blanco sobre la gobernanza europea".

---

[18] El Plan de Acción "Ciencia y Sociedad" incluye una serie de iniciativas de interés en este sentido, incluido el sistema piloto "Información científica para el apoyo a políticas en Europa" (SINAPSE) y un portal web único ("ventanilla única") que facilita acceso a información sobre procedimientos de asesoría en toda la Comisión.

ANEXO

CUESTIONES PRÁCTICAS

Esta sección complementa los principios fundamentales y las directrices aportando una serie de preguntas de tipo práctico y de mejores prácticas para que las tengan en cuenta los servicios cuando obtengan y utilicen asesoramiento. Estas orientaciones son indicativas y están pensadas para ayudar a los servicios de la Comisión a tomar las medidas que correspondan en cada caso.

El contenido de esta sección se actualizará según se necesite teniendo en cuenta la experiencia en la aplicación de los principios y directrices.

Planificación anticipada

Los recursos humanos del servicio

¿Se cuenta dentro del servicio con los conocimientos especializados necesarios para satisfacer sus necesidades y para que éste actúe como "cliente inteligente" de expertos externos?

¿Cuál es la tendencia a largo plazo de los recursos humanos del servicio? ¿Es probable que el proceso de movilidad del personal aumente o reduzca la aportación de asesoramiento interno? ¿Puede desempeñar un papel en este sentido el recurso a expertos nacionales o el nombramiento en comisión de servicio? ¿En qué caso podría esto afectar a la "memoria colectiva" y la imagen de independencia?

Necesidad de asesoramiento externo

¿Se ha hecho un análisis adecuado de los conocimientos ya disponibles tanto dentro como fuera de la Comisión? ¿Qué asistencia o información pueden facilitar otros departamentos? ¿Se han acumulado conocimientos aplicables al caso en los programas comunitarios de investigación? ¿Existen herramientas de información[19] adecuadas que ayudarían a obtener información sobre, por ejemplo, el estado de la técnica o sobre dictámenes anteriores, etc.?

¿Puede encontrarse asesoramiento adecuado en otros servicios, como el CCI? ¿Ganaría en credibilidad el proceso si se incluyese asesoramiento externo?

Mejora en la relación coste/eficacia del proceso

¿Debe invitarse a otros servicios a hacer aportaciones (por ejemplo, cuando exista un interés común en tratar cuestiones transversales)? ¿Se ha intercambiado información sobre aportaciones anteriores de expertos en relación con la cuestión tratada? ¿Es necesario que distintos servicios coordinen sus planteamientos sobre el asesoramiento para evitar duplicaciones innecesarias?

¿Pueden aprovecharse mejor los recursos agrupando las cuestiones que deban tratarse? ¿Puede hacerse este agrupamiento durante el análisis de la estrategia anual sobre políticas (al mismo tiempo que se determina cuáles son las iniciativas políticas que requieren evaluaciones de impacto)?

---

[19] Por ejemplo, la red piloto abierta SINAPSE basada en Internet (véase el Plan de Acción "Ciencia y Sociedad"

¿Se han tomado medidas para que la base de conocimientos del servicio (conocimientos especializados internos, estudios, programas, etc.) se ponga a disposición de quienes lo necesiten, de manera comprensible?

Mecanismos de alerta rápida para detectar cuestiones todavía en fase embrionaria

¿Está trabajando el servicio para detectar problemas que están empezando a surgir? ¿Está informado de las actividades de previsión en ciencia y tecnología?

➲ *Consejo práctico:*

Las actividades de evaluación y de previsión en ciencia y tecnología a nivel europeo, nacional y regional aportan una amplia gama de análisis sobre la evolución de la ciencia y la tecnología y sus implicaciones socioeconómicas[20].

Preparación para la obtención de asesoramiento

Formulación de las cuestiones

¿Se han analizado correctamente todas las facetas del problema y se han incorporado a las cuestiones formuladas a los expertos?

➲ *Consejo práctico*

Al evaluar los riesgos, ¿se han tenido cuenta todos los peligros plausibles? Las cuestiones planteadas a los expertos ¿recogen estos peligros? En la práctica, habrá que sopesar, por una parte, los beneficios de un planteamiento de amplia base y, por otra, las limitaciones de recursos.

¿Deben participar diferentes grupos (por ejemplo, las partes interesadas, los representantes de la sociedad civil...) en la formulación de la cuestión? ¿Y de qué manera?

Elección del método adecuado

¿Puede tratarse la cuestión adecuadamente mediante contactos con expertos o grupos de expertos (incluyendo métodos a base de cuestionarios, contratos de expertos, etc.) o, si no es así, sería más conveniente una discusión interactiva y colegial dentro de grupos de expertos constituidos cuidadosamente?

➲ *Consejo práctico*

Los contactos informales pueden dar resultados rápidos y, a menudo, son adecuados en frases muy tempranas del proceso de elaboración de políticas, y para cuestiones no delicadas. Por otra parte, los grupos multidisciplinarios y multisectoriales fomentan una fertilización cruzada de ideas, estimulan el debate y dan dictámenes muy precisos, lo cual mejora la calidad del asesoramiento, y añade credibilidad al proceso.

Determinación del asesoramiento necesario

---

[20] Para más información sobre ejercicios de prospección consúltese http://cordis.lu/rtd2002/foresight/home.html y http://www.jrc.es/welcome.html.

¿Quién debe participar a la hora de delimitar la gama de conocimientos requerida? ¿Sería suficiente un debate interno? ¿Sería beneficioso implicar también a las partes interesadas?

¿El tema tratado requiere conocimientos de diferentes disciplinas o sectores? ¿Cómo debe determinarse cuál es la mezcla de saberes necesaria?

¿Cuáles deben ser los criterios de selección (por ejemplo, el historial académico), y de posible exclusión (por ejemplo, exclusión de las personas que trabajen para una empresa que pudiese estar afectada por una posible decisión política)?

¿Como deberían recogerse los puntos de vista discrepantes? ¿En qué medida se han recogido puntos de vista que están apuntando en la actualidad?

➲ *Consejo práctico*

Una manera de abordar este problema es hacer que estén representadas diferentes escuelas de pensamiento. Otra es organizar sesiones públicas donde los que tengan puntos de vista minoritarios puedan entablar un debate con los que defiendan opiniones mayoritarias.

La cuestión que deben tratarse ¿exige que haya uno o más expertos de cada Estado miembro? Esta condición puede ser necesaria cuando se trate, sobre todo, de evaluar y comparar situaciones nacionales.

¿Sería apropiado recurrir a expertos de fuera de la comunidad científica? ¿Entre estos expertos podría haber, por ejemplo, abogados, expertos en ética o personas con conocimientos prácticos obtenidos a partir de su actividad cotidiana?

➲ *Consejo práctico*

En algunos casos, puede resultar adecuado reunir a expertos y científicos en el mismo grupo. En otros, dos o más grupos pueden trabajar independientemente y puede convenir que se les dé la oportunidad de interactuar en los momentos adecuados. La elección entre estas dos alternativas puede depender de la fase del ciclo de elaboración de políticas.

¿Convendría que participasen expertos de fuera de Europa?

➲ *Consejo práctico*

Cuando las implicaciones de un problema político determinado trasciendan las fronteras de Europa, puede ser conveniente incorporar a expertos de determinados países no comunitarios. Estos expertos también pueden aportar un complemento muy útil a los conocimientos europeos en otros casos.

Selección de expertos

¿Deben publicarse convocatorias abiertas para la presentación de candidatos a fin de constituir grupos de expertos? ¿Se ha dado a estas convocatorias la difusión más amplia posible, incluidos los medios electrónicos? Las convocatorias abiertas pueden estar especialmente indicadas cuando se trate de cuestiones delicadas y cuando es probable que los grupos constituidos se mantengan durante un periodo de tiempo razonable.

¿Debe obtenerse el asesoramiento necesario recurriendo a una consultoría (realización de estudios tras una licitación abierta de acuerdo con las normas correspondientes sobre contratación pública)[21]?

¿Pueden aprovecharse adecuadamente las actuales redes, como las creadas mediante los programas nacionales y comunitarios de investigación?

¿Debe constituirse un comité de selección que incluya posiblemente a expertos externos de la misma categoría (" pares "), para ayudar a seleccionar a los expertos adecuados?

Gestión del trabajo de los expertos

¿Cómo se tratarán las modificaciones que puedan proponer los expertos en su plan de trabajo (por ejemplo, debido a avances científicos recientes u otros cambios no previstos)? ¿Qué ocurre si los expertos consideran que sólo pueden realizar parte del trabajo propuesto en el tiempo disponible? Si pareciera necesaria una modificación del trabajo, ¿podría acordarse dentro de los límites aplicables a la contratación de servicios de asesoría? Si no es así, ¿deben tomarse otras medidas para investigar los aspectos no cubiertos?

¿Necesitan los expertos otros datos o informaciones complementarias? ¿Puede facilitar el servicio, dentro de los razonable, la información que falte? ¿Pueden ayudar en este sentido otros departamentos (por ejemplo, recurriendo a la redes de investigación del Programa Marco)?

➲ *Consejo práctico*

La experiencia muestra que muchas veces los servicios de la Comisión han tenido que esforzarse por encontrar la información en la que basan sus dictámenes los expertos: no hay que suponer que estos la buscarán y recogerán por sí mismos. Esta situación debe tenerse en cuenta en la fase de planificación.

¿En qué circunstancias deben cooptarse otros expertos, de manera permanente o temporal, para formar parte del grupo? ¿Puede recurrirse a los expertos internos para colmar lagunas en los conocimientos?

¿Deben financiarse otras investigaciones para resolver carencias importantes en los conocimientos?

¿Participan adecuadamente en el proceso todos los expertos? ¿Se ha entendido bien el mandato?

➲ *Consejos prácticos*

La dinámica del grupo es importante, y especialmente el papel del presidente. Algunas personas pueden aportar menos de lo esperado o incluso retraerse completamente si sienten que sus aportaciones no se reconocen suficientemente.

¿Debe obligarse a los expertos a firmar una declaración sobre posibles conflictos de intereses? ¿Se ha pensado en cómo debe actuarse si surgen conflictos de este tipo?

---

[21] En el caso de las agencias comunitarias pueden aplicarse normas especiales.

➲ *Consejo práctico*

Una posible norma general sería excluir de la presidencia del grupo o del cargo de ponente a cualquier experto que declarase un conflicto de intereses. A veces puede resultar necesario sustituir a estos expertos o pedirles que se abstengan de tomar parte en la discusión.

Apertura

¿Qué documentos han de facilitarse directamente?

➲ *Consejo práctico*

Una lista de los documentos que deben facilitarse directamente podría incluir

- *una nota explicativa sobre la cuestión política y la utilización de asesoramiento, incluyendo un calendario e información sobre posibles oportunidades de consulta abierta;*
- *el mandato;*
- *los criterios utilizados para seleccionar a los expertos;*
- *los nombres de los expertos*[22]*;*
- *una declaración de intereses;*
- *un acta resumida de las reuniones;*
- *el asesoramiento dado (incluyendo los puntos de vista discrepantes, si los hay).*

➲ *Consejo práctico*

Puede resultar adecuado, en determinadas circunstancias, no divulgar la identidad de los expertos, por ejemplo, para protegerlos frente a presiones externas indebidas o para proteger los legítimos intereses de los afectados por el asunto.. El mantenimiento del secreto sobre la identidad de los expertos deberá normalmente limitarse en el tiempo y justificarse debidamente.

¿Se ha tenido cuidado en que no se vaya a aplicar ninguna excepción al derecho de acceso? ¿Se ha protegido adecuadamente la información sensible desde el punto de vista comercial?

¿Se han tenido en cuenta todas las consecuencias de divulgar información? ¿Podría haber efectos negativos no deseados (por ejemplo, provocar pánico entre el público)? ¿No sería más perjudicial retener la información? ¿Qué información se facilitará sobre las razones para mantener la reserva? ¿Se han tenido en cuenta estos problemas dentro de un plan de comunicación de riesgos?

¿Cuándo debe facilitarse información y documentación de manera directa? ¿Es suficiente publicar la documentación correspondiente en el sitio web del servicio en EUROPA ? ¿Puede hacerse esta publicación inmediatamente después de que los documentos estén ultimados o bien puede decidirse que se publiquen en forma de proyecto? El sitio web ¿es de fácil

---

[22] La divulgación de los nombres de los expertos debe ajustarse a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 45/2001 sobre la protección de datos.

utilización? ¿Puede facilitarse información a través de un único portal web que trate de todos los casos en los que la Comisión utiliza asesoramiento (una ventanilla única)[23]?

¿Está suficientemente clara la clasificación de los documentos (por ejemplo, proyecto o versión final, número de la revisión, documento del cual son responsables los expertos o bien documento aprobado por un servicio de la Comisión).

¿Es procedente, especialmente en casos sensibles, publicar inicialmente el dictamen de los expertos de manera provisional para abrir un período de consulta determinado? ¿Se ha anunciado claramente al inicio del proceso esta publicación? ¿Se ha organizado un sistema para que los expertos respondan a las observaciones recibidas?

¿Debe permitirse al público que observe las reuniones?

➲ *Consejo práctico*

Una norma que podría aplicarse a los grupos de expertos permanentes sería implantar el acceso del público, al menos, a una reunión al año. El acceso del público podría evitarse durante cualquier parte de la reunión en la que se tratase información confidencial. También puede ser necesario dejar pasar un cierto tiempo para que se cree un clima de confianza entre los expertos fuera de la vista del público.

¿El asesoramiento está debidamente justificado y documentado?

¿Debe presentarse el dictamen a otras personas para que hagan observaciones al respecto o lo validen? Esta presentación ¿debe adoptar la forma de una "revisión inter pares"? ¿Convendría presentar el dictamen a un círculo más amplio de expertos y partes interesadas (procedimiento denominado a veces "revisión inter pares ampliada") para que lo analicen y hagan observaciones? ¿Se ha organizado un sistema para recoger y evaluar observaciones no solicitadas, una vez publicado el dictamen?

¿Requiere la cuestión una interacción entre los expertos, las partes interesadas y los responsables de elaboración de políticas? Este aspecto puede ser especialmente importante en casos sensibles. Los procedimientos de participación[24] se han aplicado ya con éxito a nivel nacional y regional. Para algunos temas puede ser conveniente llevar a cabo un debate a nivel europeo.

Utilización del asesoramiento recibido

¿Cuándo termina la intervención de los expertos?

➲ *Consejo práctico*

En un determinado momento, la Comisión debe decidir sobre el dictamen y las opiniones recibidas. En caso de que persista la incertidumbre sobre cuestiones delicadas, puede optarse por buscar más asesoramiento, encargar otras investigaciones o hacer una propuesta provisional ajustada al principio de cautela.

---

23 Este portal está previsto en el Plan de Acción "Ciencia y sociedad" y podría crearse en el marco de "Ciencia y sociedad", complementando el portal "Su voz en Europa" sobre consulta pública..

24 El Plan de la Comisión "Ciencia y sociedad" promoverá iniciativas de este tipo.

¿De qué manera muestra la propuesta de política de la Comisión cómo se ha tenido en cuenta la aportación de los expertos? ¿Puede describirse esta cuestión en la exposición de motivos o en un anexo de la propuesta? ¿Se ha informado de ello a los expertos, así como del resultado del proceso al que han contribuido?

¿Se han tomado las medidas adecuadas para comunicar el resultado del proceso de elaboración de políticas a las partes interesadas y al público en general? ¿Se ha preparado una estrategia de comunicación, incluidas las relaciones con los medios de comunicación? Este aspecto es especialmente importante en casos sensibles.