

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Principios, procedimientos y acciones para la aplicación del artículo 11, apartados 1 y 2, del Tratado de Lisboa» (dictamen de iniciativa)

(2013/C 11/03)

Ponente: **Luca JAHIER**

El 14 de julio de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Principios, procedimientos y acciones para la aplicación del artículo 11, apartados 1 y 2, del Tratado de Lisboa».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2012.

En su 484^o Pleno de los días 14 y 15 de noviembre (sesión de 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 168 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

«No se puede hacer nada sin los ciudadanos, nada puede durar sin instituciones».

Jean Monnet

1. Conclusiones

1.1 El CESE considera de importancia crucial el desarrollo de propuestas de acción concreta con el fin de que las diferentes instituciones de la UE asuman las iniciativas que corresponden a cada una de ellas para la definición de las medidas adecuadas que permitan aplicar los apartados 1 y 2 del artículo 11 del TUE. Este proceso debe considerarse como una ocasión para ampliar y reforzar las estructuras de diálogo con la sociedad civil a escala europea, así como nacional, regional y local.

1.2 La democracia representativa sigue siendo el núcleo de la democracia. La democracia participativa constituye un enfoque complementario y en ningún caso alternativo a la democracia representativa, sobre la cual se basan todas nuestras sociedades. De la misma forma, el diálogo civil no compite con el diálogo social, sino que cada uno desempeña un papel muy específico y peculiar, conforme a las disposiciones del Tratado.

1.3 Es necesario poner en práctica una democracia participativa real, tal y como se prevé en el TUE, y que refleje los valores y la identidad de la Unión Europea. Considerando la actual crisis económica, social y política, la necesidad de aplicar plenamente el artículo 11 es extraordinariamente relevante para reforzar la legitimidad democrática de la Unión Europea a los ojos de sus ciudadanos. En último término, solo una mayor transparencia, un mayor sentido de apropiación y una mayor participación de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada, tanto a escala nacional como europea, permitirán a Europa evitar el extremismo, defender sus valores democráticos y crear una «comunidad de destino».

1.4 La aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 11 del TUE debe considerarse una oportunidad decisiva para ir más allá de los procesos ya existentes de consulta y participación de la sociedad civil, que se desarrollaron a escala europea a partir de

la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza europea de 2001. Ya se han desarrollado diferentes prácticas de participación de la sociedad civil, algunas de las cuales han ido más allá de la puesta en común de información y podrían considerarse buenos ejemplos sobre los que construir un marco estructurado de diálogo civil europeo, en aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 11.

1.5 Por lo tanto, el CESE realiza las siguientes recomendaciones:

- la Comisión Europea debería llevar a cabo un estudio en profundidad para examinar los procesos existentes para la participación de la sociedad civil en la definición de las políticas a escala europea; dicho estudio debería valorar la eficacia del actual sistema de cooperaciones estructuradas y formular recomendaciones para un marco general que establezca cómo podrían aplicar los apartados 1 y 2 del artículo 11 todas las instituciones de la UE; se debería solicitar al CESE y a las partes directamente interesadas que contribuyeran a este estudio, en lo relativo a la concepción, realización y difusión de los resultados;
- el Registro de Transparencia, una herramienta de uso común entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, debería ampliarse para incluir al Consejo. Podría convertirse en el futuro en una herramienta útil para la identificación de las partes interesadas del diálogo civil europeo;
- las instituciones europeas deberían crear una única base de datos con informaciones sobre los contactos, las consultas y el diálogo con la sociedad civil; se debería prever, además, la elaboración de un informe anual, como herramienta útil de comunicación para demostrar la amplitud de las iniciativas de democracia participativa llevadas a cabo en la UE;

- el CESE debería realizar un análisis interno para valorar la eficacia, la relevancia y la percepción de su propia cooperación con las organizaciones de la sociedad civil (OSC), con el fin de definir mejoras efectivas;
- el CESE debería desarrollar una base de datos con información detallada acerca de las organizaciones de la sociedad civil que han participado en los trabajos del CESE y de qué forma;
- el CESE debería aprovechar plenamente el nuevo Protocolo de cooperación firmado con la Comisión Europea en febrero de 2012 para conseguir una mayor participación en la definición de las prioridades europeas, los programas de trabajo y las políticas clave;
- el CESE debería comprometerse a volver a examinar y revitalizar su grupo de enlace con la sociedad civil europea, para ampliar la participación y contribuir a una mejor aplicación del apartado 1 del artículo 11;
- el CESE debería contribuir a organizar con todas las demás partes directamente interesadas, y principalmente las instituciones de la UE, un acto anual a gran escala, con el fin de aportar una contribución activa a la agenda de prioridades de la UE; la repercusión política de un acto de ese tipo aumentaría si se realizase paralelamente a una conferencia conjunta de los parlamentos nacionales de los veintisiete Estados miembros junto con el Parlamento Europeo. El primero de estos actos podría organizarse antes de las elecciones europeas de 2014, lo que permitiría una consolidación de los puentes que unen a los ciudadanos europeos, al electorado y a los representantes elegidos.

1.6 De esta forma, un compromiso significativo y cada vez más decidido del CESE en la construcción del espacio público europeo podría impulsar y favorecer un papel cada vez más activo por parte de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo respecto a la aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 11 del TUE, produciendo así resultados apreciables desde el punto de vista de los procesos y los fines para el conjunto de las instituciones y de las OSC europeas.

2. Introducción

2.1 Durante los últimos doce años, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha realizado progresos significativos en la definición del diálogo civil europeo, de su papel complementario respecto a la democracia representativa y de su naturaleza distintiva respecto al diálogo social. El diálogo civil se ha definido como un proceso democrático y de formación de la opinión pública, que puede adoptar diversas formas en función de los actores implicados. El CESE ha acordado una definición de los actores y de los conceptos del diálogo civil y de su relación mediante la gobernanza participativa⁽¹⁾.

(1) En el documento «Participatory democracy in 5 points», redactado por el Grupo III del CESE en marzo de 2011, presenta una buena síntesis de dichos conceptos <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.15525>.

2.2 El CESE ha reafirmado, asimismo, el principio de subsidiariedad a escala europea; ha propuesto un conjunto preciso de catorce criterios cuantitativos y cualitativos para calificar la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil que deben participar en el diálogo civil horizontal, vertical y sectorial; ha definido con precisión las diferencias entre la consulta (proceso de arriba abajo) y el diálogo civil (proceso de abajo arriba o, más exactamente, circular). El CESE ha contribuido de esta forma a las conquistas institucionales consagradas actualmente en el artículo 11 del TUE⁽²⁾.

2.3 El TUE, en vigor desde diciembre de 2009, consagra el reconocimiento formal del papel de la democracia participativa (diálogo civil, consulta, ICE –Iniciativa Ciudadana Europea). Las disposiciones del artículo 11⁽³⁾ se añaden a la institución central de la democracia representativa (artículos 10 y 12)⁽⁴⁾ y la refuerzan, constituyendo de tal forma un modelo europeo innovador de democracia.

2.4 En este momento se trata de trabajar para lograr una aplicación concreta del artículo 11 y, en particular, se deben poner en marcha las medidas relativas a los apartados 1 y 2, dado que las prácticas de consulta establecidas en el apartado 3 ya están ampliamente desarrolladas y la iniciativa ciudadana europea ya ha sido reglamentada⁽⁵⁾. Efectivamente, la historia del CESE nos ha enseñado que para contar con estructuras de diálogo eficaces necesitamos un marco reglamentario preciso y de continuidad institucional.

2.5 En marzo de 2010, el CESE invitaba a la Comisión a presentar «un Libro Verde sobre el diálogo civil, sobre la organización concreta del artículo 11.1 y 11.2, a fin de reflexionar sobre las prácticas existentes, definir y evaluar los procedimientos y principios básicos y, conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil, aportar mejoras y en particular crear estructuras claras»⁽⁶⁾. Un año después, en 2011, una reunión extraordinaria promovida por el Grupo III del CESE sobre el tema «¿Qué perspectivas tiene la democracia participativa en la UE?» relanzaba dichas peticiones y aprobaba una «hoja de ruta para la democracia participativa»⁽⁷⁾.

(2) Todo esto se puede encontrar descrito ampliamente en el compendio «Participative democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC», disponible en la dirección <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

(3) Artículo 11, apartado 1: «Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. (2). Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. (3). Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas. (4). Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea ...»

(4) El artículo 10, apartado 1, estipula que el «funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa» y el artículo 10, apartado 3, que «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos».

(5) <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> En cualquier caso, en el plazo de un año será oportuno realizar una amplia evaluación del funcionamiento concreto de la ICE, también con la sociedad civil organizada.

(6) DO C 354 de 28.12.2010, p. 59.

(7) <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf>.

2.6 El CESE constata que, salvo las prácticas de consulta y la reglamentación de la ICE, en vigor desde el 1 de abril de 2012, no se ha producido ninguna evolución en las diferentes instituciones respecto a los dispositivos inherentes al diálogo civil (apartados 1 y 2 del artículo 11) y que tampoco la solicitud de un Libro Verde en este campo ha obtenido aún respuestas positivas.

2.7 Además, en toda Europa se ha extendido una crisis económica estructural, que pone en tela de juicio los propios cimientos de la construcción europea y contribuye, asimismo, a alimentar un fenómeno doble y peligroso: por una parte, un repliegue en la negociación intergubernamental para hallar soluciones a la crisis, multiplicando las cumbres europeas; por otra, un creciente distanciamiento de los ciudadanos y sus organizaciones respecto a las instituciones de la UE. A esto se añade también la difusión de la percepción de que la UE no solo no es capaz de determinar la salida de la crisis, sino que impone políticas de austeridad que afectan negativamente a la vida de todos los ciudadanos europeos, con un debate casi inexistente con las diferentes expresiones de la sociedad civil organizada respecto a las decisiones que se toman. Por tanto, la incompreensión y la distancia parecen aumentar, sentando las bases para una peligrosa deslegitimación de las propias instituciones de la Unión Europea.

2.8 El CESE está convencido de que las dinámicas generadas por el TUE, así como la variedad y amplitud de las cuestiones y de las prioridades actualmente inscritas en la agenda política de la Unión, exigen un relanzamiento enérgico y determinado del «método comunitario». Todo ello puede tener lugar únicamente gracias a un refuerzo y una renovación de dicho método, a un refuerzo de la democracia parlamentaria –que es la base fundamental de las instituciones europeas–, así como a una nueva etapa de compromiso directo de la sociedad civil destinada a reforzar la identidad europea y a suscitar el interés de los ciudadanos. Una mayor participación de los ciudadanos a través del diálogo civil, tanto en las formas directas como a través de las organizaciones representativas, tal y como se prevé en el artículo 11, se convierte así en un desafío crucial para el futuro mismo de la construcción europea. Efectivamente, se trata de apropiación, adhesión, transparencia y mayor legitimación democrática de los procesos de toma de decisiones.

2.9 El artículo 11 y su aplicación constituyen, por tanto, una valiosa herramienta para lograr esta dinámica de democracia participativa y el CESE cuenta indudablemente con toda la experiencia para ofrecerse como catalizador de este proceso de refuerzo de la vida democrática europea, en estrecha relación con las diferentes instituciones de la UE y las principales redes europeas y nacionales de la sociedad civil organizada.

2.10 El CESE es consciente de que refleja solo parcialmente las diversidades incluidas en el término «sociedad civil organizada»⁽⁸⁾ y, precisamente por este motivo, con un enfoque pragmático, desde hace tiempo ha adoptado numerosas iniciativas para garantizar una articulación cada vez más amplia de sus

⁽⁸⁾ El CESE «estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural». Artículo 300, apartado 2, del TFUE.

relaciones con la sociedad civil organizada europea. En una época de crisis, el CESE considera que reforzar un «puente» de este tipo entre instituciones y sociedad civil resulta más crucial que nunca para acompañar las decisiones políticas estructurales, así como las reformas institucionales que la UE debe llevar a cabo a fin de tener un futuro.

2.11 El artículo 11 en su conjunto constituye un mensaje claro de confianza en el valor añadido de la ciudadanía activa, en el valor de la democracia participativa y en el papel que esta puede desempeñar a la hora de reforzar el sentido de adhesión ciudadana al proyecto europeo, haciendo emerger una opinión pública europea cada vez más informada y coherente. Por tanto, el artículo 11, situando la ya consolidada tradición de los procedimientos de consulta (apartado 3) en el marco del pilar participativo, marca con sus apartados 1 y 2 un paso significativo hacia un modelo más avanzado de diálogo estructurado.

2.12 Después de quince años de teorías y análisis importantes, como los que se reseñan en el compendio anteriormente citado⁽⁹⁾, hoy en día son **necesarias acciones puntuales y herramientas específicas para cada institución de la UE**, si bien al mismo tiempo **se debe desarrollar un marco de conjunto coordinado y coherente**, a fin de permitir una mejor realización del objetivo global indicado en el citado artículo.

2.13 El CESE considera que debe evitarse la tentación de transformar el sistema prescriptivo del artículo 11 (en particular, los apartados 1 y 2) en algo meramente descriptivo, casi como si se tratase de una fotografía de lo que ya existe. Esto no reflejaría en absoluto las intenciones del legislador ni respondería a las grandes expectativas de la sociedad civil organizada europea.

3. Partir de las buenas prácticas existentes

3.1 El CESE considera que, para empezar a desarrollar acciones concretas para la aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 11, es útil partir de las buenas prácticas existentes.

3.2 En el seno de la Unión Europea, en estos últimos diez años, **han crecido progresivamente las formas de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil**. En gran parte, se trata de prácticas de consulta promovidas por la Comisión Europea.

3.3 En el ámbito de la CE, un número creciente de Direcciones Generales ha desarrollado una serie de consultas de este tipo, con objetivos, regularidad, formato y repercusión diversos. Aquellas han evolucionado de manera sustancialmente independiente y, en ocasiones, se han transformado en auténticos «foros consultivos». Una variedad de situaciones y de resultados que, en algunos casos, ya han configurado formas bastante estructuradas

⁽⁹⁾ *Participative democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC* <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

de diálogo permanente con la sociedad civil⁽¹⁰⁾. El CESE considera necesario subrayar en cada caso que no se puede confundir la estructura jurídica de las consultas con la nueva institución del diálogo civil, el cual, además, debe llegar a ser estructurado y permanente.

3.4 Podríamos recordar el Foro de la UE sobre la salud, de la Dirección General de Sanidad y Consumidores (DG SANCO); la Plataforma de los Derechos Fundamentales de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE; el grupo de contacto de la sociedad civil, de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid (DG DEVCO); y el «Diálogo con la sociedad civil» puesto en marcha por la Dirección General de Comercio (DG TRADE).

3.5 Este último constituye quizás el mecanismo más avanzado de diálogo estructurado sectorial, tanto por el número considerablemente amplio y estructurado de actores implicados (más de 800 organizaciones registradas) como también porque casi la mitad de ellos tiene su sede en uno de los Estados miembros y no en Bruselas. También es el único para el que consta que se ha encargado una evaluación externa⁽¹¹⁾ por parte de la propia DG TRADE.

3.6 Un segundo ejemplo es el «Foro europeo sobre la integración»⁽¹²⁾, nacido en 2009 a partir de una iniciativa conjunta del CESE y de la CE, que tiene una base estable de un centenar de participantes, tanto europeos como nacionales. Este foro cuenta, además, con una participación constante también del PE, del CDR y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la UE. A pesar de haber empezado con algunas dificultades, actualmente ha llegado a convertirse en un foro de diálogo estructurado en relación con la evolución concreta de la agenda europea sobre políticas de integración, sobre todo en la fase ex ante.

3.7 Un tercer ejemplo lo constituyen los foros de la sociedad civil en el marco del complejo sistema de relaciones exteriores de la Unión. Se recuerda, en especial, el éxito de los comités consultivos mixtos instituidos en el marco de las negociaciones de adhesión a la UE, el papel del Comité Consultivo Cariforum-UE en el seguimiento del Acuerdo específico de asociación económica entre la UE y el Cariforum y el papel de la sociedad civil instituido en el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Corea.

3.8 El caso del Acuerdo de Cotonú⁽¹³⁾ es posiblemente el más complejo y estructurado, tanto por el número de países y actores implicados como por el número de acciones realizadas. En él se establece el reconocimiento formal del «papel complementario y la contribución potencial de los participantes no oficiales en el proceso de desarrollo (definidos como sector privado, interlocutores económicos y sociales y sociedad civil)»⁽¹⁴⁾. Sobre la base de un mandato específico, el CESE organiza encuentros regulares con los agentes socioeconómicos ACP-UE y, además, se ha desarrollado un programa específico de apoyo financiero en

los distintos países, gestionado por las respectivas delegaciones de la UE, con la participación creciente de dichos agentes y la inversión en desarrollo de capacidades⁽¹⁵⁾.

3.9 Por último, se recuerda la iniciativa impulsada por el Parlamento Europeo, que desde 2007 ha llevado a cabo, si bien de manera irregular y con resultados diversos, tres Ágoras de ciudadanos sobre una base temática, con una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil europea⁽¹⁶⁾. Este trabajo se está sometiendo en la actualidad a una evaluación interna específica en el PE, con el objetivo de un relanzamiento necesario y más incisivo en años futuros.

3.10 Cabe mencionar, asimismo, algunos ejemplos de participación efectiva de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a escala internacional. Entre estos se encuentran el Convenio de Aarhus⁽¹⁷⁾ de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa y el «Código de buenas prácticas para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones», adoptado por la Conferencia de OING⁽¹⁸⁾.

3.11 El Convenio de Aarhus no solo prevé que el público y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil tengan derecho de «acceso a la información ambiental» de las autoridades públicas, sino que, además, prevé el derecho de participación del público en las decisiones en materia ambiental y, si procede, el derecho de impugnar las decisiones públicas. Además, los representantes de la sociedad civil pueden nombrar a sus miembros en el comité de observación del convenio y pueden ser representantes en la mesa presidencial. Por último, dichas organizaciones de la sociedad civil disponen de un apoyo financiero.

3.12 En cuanto al Consejo de Europa, el Código de buenas prácticas, reconocido por el Comité de Ministros, pretende mejorar la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones a escala local, regional y nacional. El Código de buenas prácticas define cuatro niveles diferentes de participación (información, consulta, diálogo y asociación), que pueden ser usados como una matriz tanto por la sociedad civil como por las autoridades públicas.

3.13 Existen además otros buenos ejemplos a escala regional y nacional. Entre estos, destaca la acción francesa *Grenelle Environnement*, creada por iniciativa del presidente de la República Francesa en 2007⁽¹⁹⁾. El foro reunió a representantes del Estado, de los entes locales, de las ONG y de los interlocutores

⁽¹⁰⁾ A continuación solo se proporcionan algunos breves datos.

⁽¹¹⁾ <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/policy/legal.cfm>.

⁽¹³⁾ Capítulo 2, artículo 4.

⁽¹⁴⁾ Capítulo 2, artículo 6.

⁽¹⁵⁾ Para hacerse una idea de la labor de seguimiento llevada a cabo por el CESE, véase la declaración final del Seminario regional de Addis Abeba, del 7-10 de julio de 2010. www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876.

⁽¹⁶⁾ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00567de5f7/Agora.html>.

⁽¹⁷⁾ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, adoptado en 1998. <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>.

⁽¹⁸⁾ El Código fue adoptado en octubre de 2009. www.coe.int/ngo.

⁽¹⁹⁾ *Grenelle Environnement* – <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.

sociales en un proceso de diálogo y de asociación, para desembocar posteriormente en dos paquetes legislativos medioambientales significativos, en 2008 y en 2010 respectivamente. Además, a raíz de la propuesta de *Grenelle Environnement*, en 2008 se cambió el nombre del CES por el de «Consejo Económico, Social y Medioambiental» y se nombraron en su seno representantes del sector medioambiental⁽²⁰⁾. Por último, cabe recordar otros modelos de diálogo civil desarrollados a escala nacional y local, que adoptan la forma de «plataformas de cooperación», «pactos», «acuerdos o protocolos de cooperación», etc., y que deberían valorarse como tales.

4. Lecciones y oportunidades para desarrollar

4.1 La situación actual pone de manifiesto ejemplos de extraordinario interés que, en la práctica, han superado ampliamente las formas estándar de mera consulta y han llevado a cabo, en distintos casos, procesos más estables y mejor estructurados de participación activa y de consolidación de las formas de cooperación que establecen posibles vías para un diálogo civil estructurado, conforme a las disposiciones del artículo 11 del TUE. No obstante, en gran medida, estas prácticas no son suficientemente conocidas al margen de quienes trabajan en cada sector y necesitan ser evaluadas, promovidas a un mayor nivel, ampliadas y por último, estabilizadas.

4.2 La forma en que estos foros se perciben por las diferentes partes interesadas, en especial con respecto a su eficacia, depende, además, de una serie de factores: del nivel bastante diversificado de *apropiación* del proceso, del nivel percibido de representatividad de los actores⁽²¹⁾, de las condiciones financieras que apoyan o no la participación incluso de los sujetos menos estructurados y no presentes en Bruselas, de la capacidad técnica para contribuir activamente al debate y garantizar el seguimiento del proceso, y de la continuidad de la inversión operativa realizada por las instituciones de la UE.

4.3 Cabe subrayar algunos aspectos relevantes de estos procesos:

- han producido algunas prácticas de trabajo convertidas progresivamente en normas ampliamente utilizadas y aceptadas, una riqueza que se debería estudiar y evaluar;
- en la mayoría de ellos participa una serie muy estructurada de partes interesadas, normalmente no pertenecientes a una sola familia o a un único sector de organizaciones de la sociedad civil organizada, ya que a menudo incluyen a entidades correspondientes a las que se encuentran en el seno del CESE: organizaciones de empresarios, de trabajadores, de los demás agentes socioeconómicos, cívicas, profesionales y culturales;

⁽²⁰⁾ Para ver más ejemplos de participación de la sociedad civil, se remite a la audiencia realizada en el contexto de la elaboración del presente dictamen: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>.

⁽²¹⁾ No obstante, se constata una fuerte diferenciación respecto a los criterios de representatividad aplicados en las distintas situaciones. Se remite, por tanto, al lector a los criterios cuantitativos y cualitativos definidos en el dictamen del CESE (ponente: Sr. Olsson), DO C 88 de 11.4.2006, pp. 41-47.

— en diversos casos participa más de una institución u organismo de la UE, aunque con papeles diferentes, y, en algunos casos, esto produce un efecto de red entre diversas instituciones, que debería estudiarse en mayor profundidad;

— también se multiplican los casos de implicación muy diversa en este proceso de cooperación estructurada de representantes de las sociedades civiles nacionales y de sus organizaciones, que se añaden a las organizaciones europeas. Sin embargo, a este respecto queda mucho por hacer para lograr una participación más amplia a escala local y nacional de las sociedades civiles de los veintisiete Estados miembros⁽²²⁾.

4.4 Estas constataciones hacen emerger un potencial de masa crítica que, si se sistematiza y se da a conocer de forma adecuada, podría representar una pieza importante en la construcción de la democracia participativa a escala europea. En cualquier caso, esto permitiría hacer visible este pilar de la democracia europea, tanto en la opinión pública como en el interior de las distintas instituciones. Así, se haría más reconocible y apreciable el volumen de la contribución de las organizaciones cívicas europeas y el compromiso contraído desde hace tiempo en el seno de la UE.

4.5 Por tanto, el CESE propone que la Comisión Europea, con la colaboración activa de todas las demás instituciones, se haga promotora de un estudio más amplio y estructurado.

4.6 Diez años después de la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza europea⁽²³⁾, un estudio de este tipo debería proporcionar elementos más completos de un balance global con relación a los resultados alcanzados, la repercusión concreta sobre el proceso legislativo, las evoluciones inesperadas que se han realizado y experimentado, los nodos problemáticos que han surgido, las insuficiencias e incoherencias y los costes asumidos, con el fin de determinar finalmente los elementos necesarios para lograr una participación más adecuada y amplia. El estudio debería, asimismo, evaluar en concreto la eficacia y extensión del conjunto de cooperaciones estructuradas existentes con las sociedades civiles, cuáles son los parámetros y las condiciones para aumentar su eficacia, cuáles son las buenas prácticas que se deben proponer como ejemplo y cómo desarrollarlas ulteriormente. Y, por último, también debería evaluar en qué medida y forma esta masa significativa de trabajo se conoce y percibe por las personas ajenas al círculo de los profesionales, cómo contribuye a la ampliación de la participación democrática, a la adhesión al proyecto europeo y, por tanto, a la construcción del espacio público europeo. Además, dicho estudio debería resumir los elementos de evaluación de la repercusión, tanto desde el punto de vista de las instituciones como desde el de las diferentes partes interesadas de la sociedad civil organizada.

⁽²²⁾ A este respecto, también cabe recordar la enorme cantidad de organizaciones locales, nacionales y regionales que han participado en estos años en proyectos europeos concretos y específicos y que podrían, si se estimulan y se incluyen adecuadamente en la red, intervenir de forma activa en una dinámica de participación y diálogo civil más amplia, capaz de reforzar la adhesión de los ciudadanos al proceso europeo de forma generalizada en los territorios nacionales y locales de la Unión.

⁽²³⁾ DO C 193 de 10.7.2001, p. 117; DO C 125 de 27.5.2002, p. 61 y COM(2001) 428 final.

4.7 Realizado en la perspectiva indicada por el artículo 11 ⁽²⁴⁾, implicando directa y activamente a las organizaciones de la sociedad civil, un estudio de este tipo podría convertirse en una buena base de trabajo para determinar líneas directrices y modalidades prácticas posteriores para el desarrollo del diálogo estructurado conforme al artículo 11 del TUE. De tal forma, podría proporcionar los elementos necesarios para la definición de propuestas operativas sucesivas y más precisas por parte de la Comisión y de las demás instituciones de la UE, también en la línea del Libro Verde, según se estipula en el punto 2.5, y cuya importancia subraya el CESE. En particular, se deberían determinar las posibles líneas y prácticas comunes a todas las instituciones, respetando siempre las respectivas autonomías, con el fin de desarrollar una univocidad de proceso que fuera efectivo, integrador y transparente para la participación estructurada de la sociedad civil en la construcción del proyecto europeo.

4.8 Ciertamente, el CESE puede prestar su trabajo, su competencia y sus redes, con una participación activa en la realización de dicho estudio, tanto en su fase de concepción y de realización como en la de diseminación sucesiva de los resultados, sobre todo en los veintisiete Estados miembros.

4.9 El pasado 23 de junio de 2011, **la CE y el PE introdujeron, además, el Registro de Transparencia**, que sustituyó al registro instituido por la Comisión en 2008. Este registro ya comprende varios millares de organizaciones, provenientes de los componentes más diversos de la sociedad civil europea, que deben proporcionar una gama muy estructurada de información y se comprometen a respetar un código de conducta común ⁽²⁵⁾. Un único registro, común a dos instituciones, y sobre el que el Consejo ya ha manifestado interés por adherirse, expresa una dirección precisa y una voluntad de proceder de forma coordinada entre las instituciones de la UE, en una materia tan relevante y sensible para las relaciones con la sociedad civil.

4.10 El CESE considera que dicho registro, ahora destinado exclusivamente a lograr un objetivo de transparencia respecto a quienes se relacionan con las instituciones europeas para influenciar sus políticas, podría convertirse progresivamente en una herramienta de trabajo para la identificación de las partes interesadas del diálogo civil, en referencia a la cuestión de los criterios de representatividad. Por lo tanto, también se deberían explorar las posibilidades de un registro de este tipo para el desarrollo del diálogo civil estructurado en el marco del citado estudio.

4.11 El Tratado de Lisboa abre, además, **nuevas ventanas de oportunidades en relación con el Consejo Europeo**. Este constituye ya una estructura permanente y, en la actualidad, el Presidente del Consejo Europeo se elige por un mandato de dos años y medio, renovables. Todo esto sienta las bases para estructurar una perspectiva a más largo plazo y relaciones más estables con la sociedad civil organizada. Efectivamente, también el Consejo Europeo debe cumplir con la obligación del artículo 11 del TUE y el hecho de que hoy en día sea responsable de establecer las orientaciones políticas generales de la UE hace aún más estratégico el desarrollo de una cooperación que evolucione

progresivamente hacia un diálogo civil estructurado. El CESE considera que el Consejo debe instituir una unidad especial encargada del diálogo con la sociedad civil y, en el marco de sus funciones específicas, el CESE está disponible para cooperar en estrecha relación con el Consejo con el fin de desarrollar concretamente esta perspectiva.

5. El papel del CESE

5.1 En los últimos diez años, también el CESE ha modificado ampliamente sus métodos de trabajo y, sobre todo, ha ampliado en buena medida la participación en su trabajo de actores, expertos y organizaciones de la sociedad civil europea.

5.2 Los cambios se han introducido en todos los ámbitos: el desarrollo más tradicional de los trabajos (los dictámenes), con creciente participación de los expertos y fuerte multiplicación de las audiencias (de las más variadas dimensiones); la institución del grupo de enlace con las OSC (organizaciones de la sociedad civil); las distintas convenciones y actos organizados en el ámbito de los programas de las secciones, los grupos y las presidencias, tanto en Bruselas como en los distintos países de la Unión; el trabajo realizado sobre la Estrategia Europa 2020 junto con los consejos económicos y sociales e instituciones similares de los diferentes Estados miembros; y en último lugar, la propia gama de actividades diversas llevadas a cabo en el marco de las relaciones exteriores del CESE.

5.3 De ahí emerge una realidad consistente y en constante crecimiento de relaciones y diálogos con las fuerzas más amplias y diversas de la sociedad civil organizada europea. Un desarrollo bastante estructurado, muy sectorializado, en el que la acción de unos a menudo es poco conocida por los otros y, sobre todo, no suficientemente capitalizada en sus diferentes posibilidades de conjunto.

5.4 Por este motivo, **el CESE se debe comprometer a:**

- Promover un **análisis más exhaustivo de la evolución y las perspectivas de su sistema de relaciones con la sociedad civil organizada**, destinada tanto a valorar la eficacia, pertinencia y percepción del trabajo realizado como a identificar las posibles evoluciones y las innovaciones necesarias, con el fin de cualificar cada vez mejor su misión específica de institución consultiva de la UE y reforzar el proceso de aplicación del artículo 11 del TUE. Dicho estudio debería llevarse a cabo con la ayuda de centros de investigación de importancia primaria y debería prever modalidades oportunas de participación y cooperación activa de las OSC representativas a escala europea, recogiendo además de esa forma sus valoraciones y orientaciones generales.
- Promover **una base de datos específica centralizada de todos los contactos, las competencias y organizaciones** que, de diferentes maneras, participan cada año en el trabajo del Comité, estableciendo además su tipificación y evaluando las posibles iniciativas en términos de comunicación unitaria o diálogo anual con el conjunto que se pueden desarrollar, a fin de dar una mayor solidez a este sistema de relaciones.

⁽²⁴⁾ «Las instituciones mantendrán un diálogo abierto ...», apartado 2.

⁽²⁵⁾ http://europa.eu/transparency-register/index_es.htm.

— Por último, proponer a las diferentes instituciones de la UE que creen **una base de datos unitaria de todo el sistema de relaciones y diálogos con las organizaciones de la sociedad civil que han sido desarrollados por el conjunto de instituciones y organismos de la Unión Europea**, considerando además la posible realización de un informe anual adecuado que se pondría a disposición de todas las partes interesadas nacionales y europeas ⁽²⁶⁾.

5.5 El CESE debe crear todas las sinergias útiles con las demás instituciones de la Unión, con el objetivo de garantizar la buena aplicación del artículo 11. Con tal fin, el CESE renueva el compromiso de abrir nuevas perspectivas de trabajo con el Consejo Europeo y de reforzar y ampliar todas las oportunidades de cooperación ya establecidas con el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Comité de las Regiones.

5.6 **El nuevo Protocolo de cooperación firmado por el CESE con la CE** ⁽²⁷⁾, que consolida y refuerza el papel del CESE como intermediario privilegiado entre la sociedad civil organizada y las instituciones de la UE, ofrece numerosas oportunidades en este sentido, que deben desarrollarse con convicción. Dicho protocolo consolida y refuerza las vías de cooperación desarrolladas en años precedentes y establece nuevas y ambiciosas vías concretas para proceder a una aplicación progresiva y conjunta del artículo 11 del TUE, al objeto de desarrollar «la democracia participativa en el ámbito de la Unión, con el fin de reforzar su legitimidad democrática» ⁽²⁸⁾. En particular, «la Comisión considera que esta cooperación es una herramienta privilegiada para organizar el diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil a que hace referencia el artículo 11 del Tratado UE» ⁽²⁹⁾.

5.7 En especial, el Protocolo establece dos momentos privilegiados para el desarrollo de dicha cooperación, que pueden convertirse en un marco estable y estructurado en el que incluir progresivamente una red cada vez más amplia de organizaciones representativas de la sociedad civil europea, dando así forma ulterior al desarrollo concreto del diálogo civil estructurado que se estipula en el artículo 11, apartado 2:

— En el marco de la definición de las prioridades políticas de la UE, el CESE tiene la posibilidad de influir en las prioridades políticas y el programa anual de trabajo de la CE. Con este fin, el CESE deberá dar a conocer sus propuestas de prioridad a la Comisión para el año siguiente y, al final de cada año, el CESE organizará un debate sobre el futuro de la UE, durante el cual la Comisión presentará sus propias prioridades estratégicas.

⁽²⁶⁾ Véase también el punto 21 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2009, sobre las perspectivas de desarrollo del diálogo civil en el marco del Tratado de Lisboa (P6_TA(2009)0007).

⁽²⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469>

⁽²⁸⁾ Protocolo, preámbulo, párrafo 6.

⁽²⁹⁾ De nuevo, preámbulo del Protocolo, párrafo 7.

— En el marco del semestre europeo y de la Estrategia Europa 2020, el Protocolo institucionaliza la presentación de un informe anual por parte del CESE, en estrecha cooperación con la red de consejos económicos y sociales e instituciones similares, acerca de la participación de las sociedades civiles en la preparación de los programas nacionales de reforma. Dicho informe se someterá a debate antes del Consejo Europeo de primavera y la CE deberá participar en él y presentar el «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento».

5.8 El CESE debe comprometerse asimismo a crear las sinergias más adecuadas con las organizaciones de la sociedad civil, tanto a escala nacional como europea, desarrollando una cooperación estructurada a ambos niveles.

5.9 En particular, se puede desarrollar dicha cooperación estructurada a escala nacional en referencia a la contribución que el Protocolo solicita ahora al CESE sobre la evaluación de «la aplicación de la legislación de la UE, especialmente respecto de las cláusulas horizontales, tal como se dispone en los artículos 8 a 12 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» ⁽³⁰⁾. Con este fin, se debe reforzar la cooperación ya existente con los CES nacionales e instituciones similares.

5.10 Por último, el CESE instituyó en 2004 **el grupo de enlace** con los organismos y las redes europeas de la sociedad civil, que se menciona también en el Protocolo revisado. Dentro de las perspectivas esbozadas, el CESE considera necesario revisar, reestructurar y relanzar el papel del grupo de enlace, en particular abriéndolo a todos los sectores de la sociedad civil organizada y en lo que se refiere a la composición más estructurada de los tres grupos del CESE. Una perspectiva de refuerzo de este tipo podría representar así una contribución específica a un avance decisivo en la aplicación concreta del apartado 1 del artículo 11 del TUE (relativo al diálogo civil horizontal), haciendo del CESE una plataforma facilitadora de dicho proceso. El grupo de enlace, así revisado y reforzado, podrá desempeñar un papel cada vez más valioso en el seno del CESE, en particular en el seguimiento de la aplicación del artículo 11 del TUE.

6. Construir un espacio estructurado para el diálogo civil europeo

6.1 El CESE considera que debe cualificarse cada vez más como centro de excelencia del diálogo civil europeo, desarrollando y mejorando cada vez más la cualificación de las herramientas ya existentes, estimulando nuevas formas de diálogo estructurado y foros abiertos y activos entre las partes interesadas, en el marco de una estrategia global y con una participación cada vez más adecuada de las organizaciones de la sociedad civil europea, con la intención de multiplicar las buenas prácticas de diálogo civil a todos los niveles. De esta forma, el CESE podrá aportar una contribución decisiva a la aplicación del artículo 11.

⁽³⁰⁾ Protocolo, preámbulo.

6.2 El CESE considera, además, que se deben poner en marcha las medidas para hacer realidad un espacio visible en esta nueva etapa de democracia participativa, que sea una innovación de mérito y de método, pero también un estímulo para el proceso general y, por último, un evento comunicativo por sí mismo. Se trata de un modo de dar forma y sustancia a la construcción de una esfera pública europea, propuesta por el filósofo J. Habermas, como condición fundamental del mismo proyecto europeo, pero que está aún muy lejos de llevarse a cabo. Dichas medidas se hacen mucho más necesarias en el contexto de la crisis y de los riesgos ya revelados de debilitamiento de la adhesión democrática a la construcción europea.

6.3 En el CESE, la propuesta de un espacio así ya ha sido expresada tanto durante conferencias organizadas en el seno del CESE ⁽³¹⁾ como en un reciente e influyente dictamen sobre «La renovación del método comunitario» ⁽³²⁾.

6.4 El CESE considera que este espacio estructurado para el diálogo civil europeo puede adoptar la **forma de un acto anual**, con las siguientes características y finalidades:

- un acto destinado a recoger, transmitir y sintetizar las contribuciones principales de la sociedad civil organizada europea en el programa anual de la Comisión y en la agenda de prioridades de las diferentes instituciones, en relación con lo anteriormente indicado en el punto 5.7;
- un acto progresivamente estructurado en varios días, siguiendo el estilo de los *Open Days* organizados de forma acertada por el CDR ⁽³³⁾, con talleres y asambleas temáticas, que más tarde confluirán en un evento general de clausura;
- un acto en el que el CESE ofrezca una sólida base preparatoria, constituyendo un comité específico que incluya a

representantes de las OSC europeas y establezca las prioridades temáticas sobre las que concentrar las labores y las modalidades de participación ⁽³⁴⁾;

- un acto en el que la participación debería ampliarse todo lo posible, también en el ámbito de las organizaciones nacionales y sectoriales;
- un acto en el que prever, además, formas de participación directa de los ciudadanos europeos a tenor de lo dispuesto en el artículo 11, apartado 1, que requiere además un diálogo directo con los ciudadanos en los veintisiete países de la Unión, utilizando las grandes posibilidades de las nuevas tecnologías de comunicación;
- un acto que podría, por último, concluir con una declaración final, cuya forma debería ser gestionada y coordinada por el propio comité preparatorio, tal y como ya ha experimentado con éxito el CESE en numerosas ocasiones internas y externas.

6.5 El CESE considera que un acto así constituiría un impulso constructivo para que todas las instituciones de la UE conviertan el diálogo civil en una tarea transversal que afecte a todas las direcciones generales de la Comisión, todos los grupos de trabajo del Consejo y todas las comisiones del Parlamento, de forma transparente y equilibrada, respecto a los diversos componentes de la sociedad civil organizada europea, como ya solicitó en su momento el Parlamento Europeo ⁽³⁵⁾.

6.6 Con el fin de dar más fuerza y consistencia a esta perspectiva, el CESE solicita además que la Comisión vuelva a formular una propuesta precisa y concluyente en relación con el Estatuto Europeo de las asociaciones europeas, tal y como solicitan encarecidamente las OSC europeas y como se ha defendido varias veces en distintos dictámenes del CESE.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Véase el punto 4 final «... la organización de una Conferencia anual de la sociedad civil organizada con miras a contribuir a la elaboración de la agenda política europea ...», en el documento adoptado por las principales OSC en la conferencia organizada en el CESE el 10 de febrero de 2010.

⁽³²⁾ DO C 51 de 17.2.2011, p. 29, punto 5.6, ponentes: MALOSSE y DASSIS.

⁽³³⁾ Los *Open Days* del CDR, que en 2012 celebraron su décimo aniversario, no solo son un lugar de confrontación y debate político, sino también un espacio de intercambio de buenas prácticas y de cooperación; actualmente reúnen a más de seis mil participantes, divididos en alrededor de un centenar de talleres, tres asambleas temáticas generales y una sesión de clausura, celebrada en presencia de los máximos representantes de todas las instituciones europeas.

⁽³⁴⁾ Se recuerda la buena práctica de «Un programa para Europa: las propuestas de la sociedad civil», realizado por el CESE en la primavera de 2009.

⁽³⁵⁾ Resolución P6-TA (2009)0007 del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2009, sobre las perspectivas de desarrollo del diálogo civil en el marco del Tratado de Lisboa; ponente: G. Grabowska.