

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil»

(2006/C 88/11)

El 25 de septiembre de 2003, de conformidad con el artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil»

y, de conformidad con el apartado 1 del artículo 19 de su Reglamento Interno, el Comité decidió crear un subcomité encargado de preparar los trabajos en este asunto.

El Subcomité aprobó el proyecto de dictamen el 12 de enero de 2006 (ponente: Jan Olsson).

En su 424º Pleno de los días 14 y 15 de febrero de 2006 (sesión del 14 de febrero de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 103 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 En el curso de los diez a quince últimos años, el interés de las instituciones europeas por mantener un diálogo con la sociedad civil, y en particular con la sociedad civil organizada a nivel europeo, no ha dejado de aumentar. Las instituciones han visto que una política no puede ser satisfactoria si no se escucha a los ciudadanos ni se cuenta con la participación y el consenso de las personas afectadas por las decisiones comunitarias.

1.2 La experiencia y los conocimientos específicos de que disponen los agentes de la sociedad civil, el diálogo entre éstos y con las autoridades e instituciones públicas, a todos los niveles, la negociación y la búsqueda de convergencias, o incluso de consenso, permiten presentar propuestas en las que prevalezca el interés general. De este modo aumentan la calidad y credibilidad de las decisiones políticas, pues mejoran la comprensión y el grado de aceptación de esta decisión por parte de los ciudadanos.

1.2.1 Al ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de participar, sobre la base de un compromiso individual y colectivo, en la gestión de los asuntos públicos, a través de la contribución propia de la sociedad civil organizada, la democracia participativa enriquece la democracia representativa y refuerza, de esta manera, la legitimidad democrática de la Unión Europea.

1.3 Cabe recordar y destacar que, en virtud de su composición y de la función y las tareas que le encomiendan los Tratados desde su creación, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) es históricamente un protagonista de pleno derecho, adelantado a su época, de la democracia participativa a nivel europeo y su componente más antiguo.

1.4 Hace ya tiempo que la sociedad civil y las organizaciones activas a nivel europeo reivindican el «derecho de participación», una exigencia que en la actualidad tiene una particular urgencia, pues la Unión Europea se juega mucho y se ve confrontada a desafíos que requieren la movilización de todos los agentes que trabajan sobre el terreno, así como de sus representantes.

1.5 Cabe señalar que el Consejo Europeo, reunido en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000, reconoció esta necesidad en relación con la aplicación de la Estrategia de Lisboa <sup>(1)</sup> y volvió a hacer hincapié en este aspecto en su reunión de los días 22 y 23 de marzo de 2005, en el contexto de la reactivación de dicha Estrategia <sup>(2)</sup>.

1.6 En su Libro Blanco sobre la Gobernanza europea <sup>(3)</sup>, de julio de 2001, la Comisión se refiere a la participación de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión no solo como uno de los principios básicos de una buena gobernanza, sino también como uno de los ámbitos de acción prioritarios para renovar el método comunitario y mejorar el funcionamiento democrático de las instituciones.

1.7 El principio de la democracia participativa está consagrado asimismo por el artículo I-47 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa <sup>(4)</sup>. En este sentido, y a pesar de los avatares del proceso de ratificación del Tratado constitucional, las instituciones de la UE deben plegarse a este enfoque e instaurar una auténtica democracia participativa. No obstante, para que ésta pueda satisfacer las exigencias de una gobernanza europea moderna, todavía es necesario poner en funcionamiento los instrumentos que hagan posible que los ciudadanos europeos, y en particular las organizaciones en las que actúan, puedan debatir, ser consultados e influir realmente en el desarrollo de la Unión y sus políticas en el marco de un auténtico diálogo civil estructurado con la sociedad civil organizada.

<sup>(1)</sup> En el apartado 38 de sus Conclusiones (doc. SN100/00), el Consejo Europeo declara que:

«... la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración.»

<sup>(2)</sup> En el apartado 6 de sus Conclusiones (doc. 7619/05), el Consejo Europeo subraya que:

«Junto con los gobiernos, todos los demás actores interesados – parlamentos, órganos regionales y locales, interlocutores sociales, sociedad civil– deben hacer suya la estrategia y participar activamente en la realización de sus objetivos.»

<sup>(3)</sup> COM(2001) 428 final, de 25 de julio de 2001, DO C 287 de 12 de octubre de 2001.

<sup>(4)</sup> En su apartado 2, el artículo I-47 del Tratado constitucional prevé que «Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil», mientras que el apartado 1 pide a las instituciones que, por los cauces apropiados, den en particular a las «asociaciones representativas» la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

1.8 Por su parte, el CESE trabaja activamente en aras del desarrollo de la democracia participativa en asociación con las demás instituciones de la Unión y las organizaciones representativas de la sociedad civil.

1.8.1 En esta línea, en octubre de 1999 el CESE organizó la primera convención sobre el papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea y, desde entonces, ha emitido varios dictámenes que se inscriben en la perspectiva de un desarrollo y una mayor estructuración del diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones europeas <sup>(5)</sup> <sup>(6)</sup>.

## 2. Los actores del diálogo civil a nivel europeo <sup>(7)</sup>

2.1 Los actores del diálogo civil a nivel europeo son las organizaciones que representan los intereses específicos o generales de los ciudadanos. En este sentido, las organizaciones europeas de interlocutores sociales tienden de forma natural a formar parte del diálogo civil. A este respecto, el diálogo social es un excelente ejemplo de la aplicación real del principio de la democracia participativa. No obstante, cabe destacar de nuevo la distinción fundamental que debe hacerse entre diálogo social y diálogo civil. El diálogo social europeo se define claramente tanto en términos de participantes, como de finalidades y de procedimientos, y los interlocutores sociales europeos disponen de poderes cuasi legislativos <sup>(8)</sup>. Su especificidad deriva de los poderes especiales y las responsabilidades de sus participantes, que actúan de manera autónoma.

2.2 A nivel europeo, estas organizaciones adoptan multitud de formas y denominaciones: entre sus denominaciones más habituales cabe señalar las de asociación, federación, fundación, foro y red <sup>(9)</sup>. Estas diferentes denominaciones se agrupan a

<sup>(5)</sup> Véase, por ejemplo, la documentación relativa a la «Primera Convención de la sociedad civil organizada a nivel europeo» celebrada los días 15 y 16 de octubre de 1999 (CES-2000-012-FR) así como los dictámenes: «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», de 23 septiembre de 1999 (CES 851/1999 - DO 329 de 17 de noviembre de 1999), «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración», de 13 de julio de 2000 (CES 811/2000 - DO C 268 de 19 de septiembre de 2000), «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco», de 26 de abril de 2001 (CES 535/2001 - DO C 193 de 10 de julio de 2001), «La gobernanza europea — Un Libro Blanco», de 21 de marzo de 2002 (CES 357/2002 — DO C 125 de 27 de mayo de 2002).

<sup>(6)</sup> Asimismo, el CESE ha organizado otras dos conferencias sobre esta problemática, la relativa a la Conferencia sobre «la función de la sociedad civil organizada en la gobernanza europea», celebrada los días 8 y 9 noviembre 2001, y la titulada «Democracia participativa: situación y perspectivas abiertas por la Constitución europea», celebrada los días 8 y 9 de marzo de 2004.

<sup>(7)</sup> Para el Comité Económico y Social Europeo, el diálogo civil puede adoptar tres formas diferentes: la primera es el diálogo entre las organizaciones europeas representativas de la sociedad civil sobre la evolución y el futuro de la Unión y sus políticas; la segunda es el diálogo estructurado y regular entre el conjunto de estas organizaciones y la Unión y, por último, la tercera es el diálogo sectorial cotidiano entre las organizaciones de la sociedad civil y sus interlocutores en los poderes legislativos y ejecutivos.

<sup>(8)</sup> Véanse los artículos 137 y 138 del Tratado.

<sup>(9)</sup> En el repertorio de las organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro a escala europea, establecido sobre una base voluntaria por la Comisión (base de datos CONECCS), se recogen cerca de 800 organizaciones clasificadas en 30 ámbitos de acción, de los que algunos pueden enmarcarse en el sector socioprofesional.

menudo bajo el término «ONG», que de hecho se utiliza para englobar todo tipo de estructuras autónomas y sin ánimo de lucro. Asimismo, muchas de las organizaciones europeas están estructuradas en el ámbito internacional.

2.3 Las organizaciones europeas coordinan las actividades de sus miembros y asociados en los diferentes Estados miembros, y a menudo también en el exterior. Además, es cada vez más frecuente que se agrupen entre sí para constituir redes europeas, como es el caso en el ámbito social, medioambiental, de los derechos humanos, del desarrollo, del consumo o de la economía social.

2.4 Para ilustrar la amplitud que han alcanzado las organizaciones europeas de la sociedad civil y el modo en que se articulan, el anexo al presente dictamen recoge una breve reseña de las organizaciones, federaciones y redes más importantes en los diferentes sectores de la sociedad civil organizada a nivel europeo, con excepción de las organizaciones socioprofesionales. En este documento se distinguen una veintena de sectores específicos.

2.4.1 En dicha reseña se puede ver la creciente estructuración de la sociedad civil organizada europea, así como una diversidad en la estructura de estas organizaciones: pueden componerse únicamente de organizaciones nacionales, incluso en algunos casos de organizaciones regionales y locales, que representan a un determinado sector, y sus miembros pueden ser al mismo tiempo organizaciones europeas y nacionales, así como personas jurídicas y físicas de cualquier ámbito. En cuanto a las agrupaciones en red, por lo general, siguen dos pautas: la red puede componerse de organizaciones europeas de determinado sector, o bien asociar a organizaciones nacionales y europeas.

2.5 Es evidente que, por lo general, numerosas organizaciones europeas de la sociedad civil, por no hablar de algunas organizaciones o redes nacionales, disponen de una experiencia y conocimientos técnicos que les permiten reivindicar el derecho a participar en los procesos consultivos en el marco de la elaboración de las políticas de la Unión. No obstante, también es cierto que, al faltar criterios objetivos de evaluación, con frecuencia se cuestiona la representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil, excepción hecha de las que representan a los interlocutores sociales. El mundo asociativo se ve a veces como algo fragmentado y a menudo disperso en un gran número de organizaciones, representan en mayor medida los intereses específicos de sus miembros que el interés general, y falta de transparencia. Además, muchos piensan que este sector no tiene capacidad para ejercer una influencia real en el proceso de elaboración de las políticas y de preparación de las decisiones.

## 3. La exigencia de representatividad

3.1 El CESE ya ha señalado anteriormente en varias ocasiones que sólo si se determina claramente su representatividad sólida pueden los agentes de la sociedad civil ejercer el derecho a participar eficazmente en el proceso de elaboración de las políticas y preparación de las decisiones comunitarias.

3.1.1 Además de ser un principio democrático fundamental, la exigencia de representatividad también responde a la preocupación de mayor claridad y de aumentar la influencia de la sociedad civil organizada a nivel europeo.

3.1.2 En esta perspectiva, el CESE ha establecido criterios de representatividad que, en última instancia, formuló en su Dictamen de 20 de marzo de 2002 relativo al Libro Blanco sobre la gobernanza europea <sup>(10)</sup>. Para que se la reconozca como representativa, una organización europea debe cumplir nueve requisitos:

- estar dotada de una estructura duradera a nivel europeo;
- tener acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros;
- representar intereses generales que se correspondan con los intereses de la sociedad europea;
- estar compuesta por organizaciones a las que, en el Estado miembro de que se trate, se le reconozca una representatividad de los intereses que defiende;
- contar entre sus miembros a organizaciones que estén presentes en la gran mayoría de los Estados de la UE;
- prever la responsabilidad (obligación de rendir cuentas) ante los miembros de la organización;
- tener un mandato de representación y acción a nivel europeo;
- ser independiente y no estar vinculada a consignas exteriores;
- ser transparente, en particular por lo que se refiere a su economía y los procedimientos de toma de decisiones.

3.1.3 En dicho dictamen, el CESE proponía, sin embargo, «debatir estos criterios con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil como base de una futura cooperación».

3.2 Para evitar malentendidos en cuanto al ámbito de aplicación de los criterios de representatividad establecidos en el marco del presente dictamen, parece necesario distinguir claramente entre la «**consulta**», que en principio está abierta a todas las organizaciones que disponen de conocimientos especializados en un ámbito determinado, y la «**participación**», entendida como la posibilidad ofrecida a una organización de intervenir formal y activamente en un proceso colectivo de determinación de la voluntad, en el interés general de la Unión y sus ciudadanos. Este proceso, que reposa en principios democráticos, permite a las organizaciones de la sociedad civil estar verdaderamente presentes en la elaboración de las políticas y la preparación de las decisiones relativas a la evolución y el futuro de la UE y sus políticas <sup>(11)</sup>.

3.2.1 Aunque parezca una distinción esencialmente académica, resulta pertinente: la representatividad es un requisito

<sup>(10)</sup> Véase la nota a pie de página núm. 5, punto 4.2.5 del Dictamen (CES 357/2002).

<sup>(11)</sup> Véase, en particular, el Dictamen del Comité, de 26 de abril de 2001, sobre el tema «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea - Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco» (CES 535/2001 — DO C 193 de 10 de julio de 2001, punto 3.4).

para la participación en la medida en que confiere legitimidad. En el marco de un procedimiento de consulta, el objetivo es escuchar las diferentes opiniones y aprovechar los conocimientos especializados de los actores de la sociedad civil sin imponer condiciones previas. La consulta sigue siendo un elemento muy importante del diálogo civil.

3.3 En el Libro Blanco sobre la gobernanza europea anteriormente citado, la Comisión ya había contemplado, para determinados sectores en los que la práctica de la consulta está ya establecida, la elaboración de normas de asociación que vayan más allá de las normas mínimas de consulta aplicables al conjunto de sus servicios. No obstante, la Comisión condicionaba la conclusión de tales acuerdos a que las organizaciones de la sociedad civil ofrecieran unas garantías de transparencia y representatividad, si bien no abordaba la cuestión de qué criterios deberían aplicarse.

3.4 La Comunicación de 11 de diciembre de 2002 <sup>(12)</sup>, por la que se establecen los principios generales y las normas mínimas aplicables a los procedimientos de consulta de la Comisión con las partes interesadas, distingue entre las consultas «abiertas», en el marco de un enfoque global e inclusivo, y las consultas «concretas» en las que las partes interesadas y afectadas por la consulta —los grupos de interés— están claramente definidas mediante unos criterios de selección que han de ser «sólidos» y «claros», según los términos de la Comunicación, aunque tampoco en esta ocasión se definen tales criterios.

3.4.1 Además, en esta misma Comunicación la Comisión subraya la importancia que atribuye a las aportaciones de las organizaciones europeas representativas y, por lo que se refiere a la cuestión de los criterios de representatividad para la selección de las organizaciones susceptibles de participar en el diálogo civil, remite a los trabajos ya realizados por el CESE.

3.5 A raíz del Tratado de Niza, que consolida su función de principal intermediario entre la sociedad civil organizada y las instancias de toma de decisión de la Unión, ha recaído en el CESE una mayor responsabilidad para:

- organizar los intercambios de opinión entre representantes de la sociedad civil con motivaciones diferentes e intereses divergentes y
- facilitar un diálogo estructurado y continuado entre las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil organizada y las instituciones de la Unión.

3.6 No obstante, conviene subrayar que el presente dictamen tampoco tiene por objeto:

- el diálogo sectorial cotidiano entre las organizaciones de la sociedad civil y entre estas y sus interlocutores en los órganos legislativos y ejecutivos de la Unión, y en particular en la Comisión <sup>(13)</sup>;

<sup>(12)</sup> COM(2002) 704 final.

<sup>(13)</sup> La problemática de la representatividad sigue siendo, en este contexto, una cuestión primordial, en la perspectiva de conferir a las organizaciones de la sociedad civil un derecho real no solo a ser consultadas, sino también a participar en los procesos de formación de las políticas sectoriales de la Unión y de preparación de las decisiones correspondientes, así como en su aplicación y su seguimiento. No obstante, dicha problemática plantea cuestiones que, en muchos sentidos, son de naturaleza y alcance diferentes que las abordadas en el marco del presente Dictamen, lo que justificaría que, en su momento, sea objeto de un examen específico.

— el diálogo social europeo y las organizaciones europeas de interlocutores sociales, cuya representatividad está claramente establecida sobre la base de criterios propios a estas organizaciones. Lo mismo puede decirse de las organizaciones socioprofesionales implicadas en el diálogo social sectorial. No obstante, es lógico que estas organizaciones se conviertan en interlocutores de pleno derecho en el diálogo civil.

3.7 Con la elaboración del presente dictamen se pretende en primer lugar clarificar y racionalizar las relaciones del propio CESE con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil, así como conferir mayor credibilidad al diálogo con la sociedad civil organizada gracias al refuerzo de la legitimidad de estas organizaciones y redes.

3.7.1 Esta perspectiva se inscribe, a su vez, en el proceso de establecimiento de un diálogo reforzado y estructurado con la sociedad civil organizada europea:

- en un plano general, es decir en lo que respecta a todas las cuestiones de interés común relacionadas, en particular, con la evolución y el futuro de la Unión Europea y
- en el marco del ejercicio de la función consultiva del CESE, que está vinculada a la definición y la puesta en práctica de las políticas comunitarias.

3.8 Asimismo, este dictamen podría:

- constituir un elemento de reflexión e incluso un punto de referencia para las demás instituciones, especialmente en la perspectiva de la consolidación de la democracia participativa a nivel europeo y el establecimiento de un auténtico diálogo civil europeo y
- establecer un terreno de cooperación interinstitucional para el intercambio de buenas prácticas, en particular con la Comisión y el Parlamento Europeo, sin tratar por ello de injerirse en su modo de abordar el diálogo con la sociedad civil organizada europea.

3.9 En este contexto, el CESE hace hincapié en que la instauración de un sistema de acreditación de las organizaciones de la sociedad civil organizada en las instituciones europeas presenta tanto ventajas como inconvenientes. Sin embargo, el presente dictamen no es el marco adecuado para que el CESE se pronuncie sobre la conveniencia de dicho sistema. No obstante, considera que existe un vínculo estrecho entre esta cuestión y la de la representatividad, por lo que ambas deberán examinarse paralelamente en el marco de un debate ampliado en el que participen el conjunto de las partes afectadas, las instituciones europeas y las organizaciones de la sociedad civil.

#### 4. El CESE y las organizaciones europeas de la sociedad civil: un enfoque pragmático y abierto

4.1 Consciente de que su composición solo refleja parcialmente la diversidad y la evolución de lo que se denomina

«sociedad civil organizada», el CESE ha tomado iniciativas y puesto en marcha reformas para garantizar que la representa de la manera más amplia posible.

4.2 El Comité asocia a sus estructuras y trabajos, bajo diversas formas y cada vez en mayor medida, a las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil que no están, o al menos no por el momento, directamente representadas en su seno, sin que esta asociación esté basada en criterios explícitos de representatividad.

4.2.1 Así, cada uno de los tres **Grupos** del CESE reconoce a determinadas organizaciones europeas confiriéndoles un estatuto de organización reconocida<sup>(14)</sup>. En principio, los miembros del Comité tienen vínculos directos o indirectos con estas organizaciones, pero no es algo obligatorio.

4.2.2 A nivel de las **secciones especializadas**<sup>(15)</sup>, las organizaciones europeas que pueden aportar una contribución efectiva en la elaboración de un dictamen participan a menudo en los trabajos. Reciben información sobre los trabajos en curso, presentan sus observaciones, pueden ser representadas por expertos y participar en las audiencias o conferencias que se celebran.

4.2.3 El CESE organiza actos (conferencias, seminarios, audiencias, etc.) sobre temas transversales como, por poner algunos ejemplos recientes, la Estrategia de Lisboa, el desarrollo sostenible y las Perspectivas financieras 2007-2013. Asimismo cabe mencionar las reuniones de seguimiento de los trabajos de la Convención Europea<sup>(16)</sup>.

4.2.3.1 Los participantes procedentes de la sociedad civil organizada se eligen de forma pragmática conforme a las propuestas de los Grupos, de los miembros del CESE, de las secciones o de la Secretaría. En principio, estos actos también están abiertos a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que hayan manifestado su interés en participar.

<sup>(14)</sup> El CESE se articula en tres Grupos que representan respectivamente a empresarios (Grupo I), trabajadores (Grupo II) y demás componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada (Grupo III).

<sup>(15)</sup> El CESE cuenta con seis secciones especializadas que cubren el conjunto de los ámbitos de actividad de la Unión Europea en los que ejerce su función consultiva.

<sup>(16)</sup> De conformidad con la Declaración del Consejo Europeo de Laeken de 15 de diciembre de 2001, la Convención Europea tenía el mandato de entablar un diálogo con la sociedad civil. Esta tarea le fue encomendada a Jean-Luc Dehaene, Vicepresidente de la Convención, con quien el CESE organizó ocho encuentros de información y diálogo con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil sin exclusiones, encuentros en los que participaron miembros de la Convención y en particular de su Presidencia. El éxito de estos encuentros se vio confirmado por la fructífera cooperación establecida entre el Parlamento Europeo y el CESE para la preparación y celebración de las audiencias de las organizaciones y redes que precedieron a la aprobación en la Comisión de Asuntos Constitucionales de su informe sobre el Tratado Constitucional, en noviembre de 2004. En una primera fase, el CESE organizó una audiencia de representantes de todas las organizaciones interesadas en la que estuvieron presentes el primer Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y los dos ponentes del Parlamento Europeo. En una segunda fase se invitó a los portavoces de las organizaciones representativas a expresarse directamente ante la comisión parlamentaria.

4.3 En 2004 se dio un paso más en esta cooperación con la creación de un **Grupo de enlace** entre el CESE y los representantes de los principales sectores de la sociedad civil organizada europea. Actualmente consta de catorce miembros procedentes de las principales organizaciones y redes que actúan en los sectores representados en el Grupo de enlace, además de los diez representantes del CESE, entre los que se encuentra su Presidenta y los Presidentes de los tres Grupos y las seis secciones especializadas. Puede tratarse o no de organizaciones que ya disponen del estatuto de organización reconocida.

4.3.1 La misión de este Grupo de enlace es garantizar, por una parte, una relación coordinada del CESE con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil y, por otra, asegurar el seguimiento de las iniciativas comúnmente decididas.

4.4 Lo hasta aquí expuesto muestra el planteamiento pragmático adoptado hasta ahora por el CESE, que se traduce por regla general en un enfoque abierto y no exclusivo en el marco de una estructuración progresiva de sus relaciones con la sociedad civil organizada europea. No obstante, por lo que se refiere a la concesión del estatuto de organización reconocida o a las consultas sectoriales realizadas por las secciones, el planteamiento es más específico.

4.5 En este sentido, el informe final del Grupo ad hoc «Cooperación estructurada con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil» de 10 de febrero de 2004 señala que «No cabe duda de que la cuestión de la representatividad merece una gran atención», pero apunta que «no debe convertirse en un obstáculo que impida todo avance» y afirma que «La sensatez en la materia no excluye la prudencia, es cierto, pero aconseja ser abiertos y pragmáticos»<sup>(17)</sup>.

## 5. Un procedimiento tridimensional para evaluar la representatividad

5.1 Es obvio que los criterios establecidos por el CESE en su dictamen sobre el Libro Blanco sobre la gobernanza europea no están muy claramente formulados en todos los casos, por lo que parece necesario precisar su significado y su alcance para que sea posible medirlos y aplicarlos.

5.2 Teniendo esto en cuenta, el Comité considera que es importante establecer un procedimiento claro, unitario y sencillo que permita evaluar la representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil y evitar los planteamientos complejos y controvertidos.

5.3 Este procedimiento debe hacer posible una evaluación de dichos criterios que esté adaptada a la estructura y el funcionamiento de las organizaciones europeas. Además, deberá basarse también en la participación de las propias organizaciones en dicho proceso de evaluación. El CESE no tiene intención alguna de restringir la autonomía de estas organizaciones.

5.4 Por todo ello, el procedimiento debería basarse en los principios siguientes:

- transparencia,
- objetividad,
- no discriminación,
- verificabilidad,
- participación de las organizaciones europeas.

5.5 Se propone que el procedimiento de evaluación se base en tres criterios:

- las disposiciones estatutarias de estas organizaciones y su aplicación;
- el respaldo con que cuentan las organizaciones en los Estados miembros;
- criterios cualitativos.

5.5.1 Los dos primeros criterios de evaluación son claros y se refieren a la propia estructura de cada organización, por lo que proporcionan una buena base para poder evaluar, de manera relativamente objetiva, la representatividad de las organizaciones manteniendo la dinámica de la sociedad civil. La tercera dimensión resulta más compleja.

5.6 En opinión del CESE, el procedimiento propuesto no supone ninguna carga u obligación particular para las organizaciones en cuestión, pero conlleva una exigencia de transparencia en relación con su estructura y su funcionamiento. Además, la transparencia constituye un principio democrático básico y de interés general, pues hace posible que tanto los diferentes grupos de interés presentes en la sociedad como los ciudadanos y las autoridades públicas puedan examinar las estructura y las actividades de la organización y juzgar así por sí mismos.

5.7 A partir de estos principios y criterios de evaluación, el CESE debería poder establecer un procedimiento que permita valorar la representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil. Para hacerlo operativo, el Comité podría crear un instrumento de evaluación específico en colaboración, en particular, con el Grupo de enlace con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil.

## 6. Los estatutos y su aplicación

6.1 El CESE considera que existe un vínculo directo y estrecho entre los criterios ya propuestos y los estatutos de los que están dotadas las organizaciones europeas de la sociedad civil.

<sup>(17)</sup> CESE 1498/2003 fin — punto 2.2.6.

6.2 En principio, todas las organizaciones que trabajan a escala europea, ya sea de derecho o de hecho, deberían contar con unas normas estatutarias <sup>(18)</sup>.

6.3 En la línea de los criterios ya definidos por el CESE <sup>(19)</sup>, y con objeto de hacerlos plenamente operativos, el estatuto de una organización europea debería incluir o prever disposiciones que establezcan:

- sus ámbitos de actividad y sus objetivos;
- los criterios de admisibilidad;
- las modalidades de funcionamiento, que deben ser democráticas y transparentes e incluir, en particular, la obligación de los órganos dirigentes de rendir cuentas («*accountability*») a las organizaciones miembros;
- los compromisos financieros de las organizaciones miembro;
- la presentación anual de un estado de cuentas auditado y de un informe de actividades, que deberán ser públicos.

6.4 A falta de una normativa europea en la materia, todas las organizaciones aprueban sus estatutos de manera autónoma, en el marco de la legislación nacional pertinente <sup>(20)</sup>.

6.4.1 En este sentido cabe mencionar que, ya en 1991 <sup>(21)</sup>, la Comisión propuso una normativa para posibilitar la creación de «asociaciones europeas». El objetivo era establecer una forma de asociación para las agrupaciones con miembros en varios Estados de la Unión, en semejanza con lo que existe ya para las sociedades anónimas y las cooperativas. Las disposiciones materiales de esta propuesta coinciden con las propuestas formuladas más arriba relativas al contenido de los estatutos.

6.4.2 La propuesta, que el CESE respaldó en su momento <sup>(22)</sup>, se halla bloqueada debido a la oposición de algunos Estados miembros e incluso ha sido retirada por la Comisión. El CESE sigue convencido de que un estatuto de este tipo es un instrumento esencial para la afirmación del derecho de asociación como libertad fundamental consagrada por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y expresión de la ciudadanía europea. Por otra parte, considera que los principios enunciados en el artículo I-47 del Tratado constitucional deberían servir de incentivo para hacer avanzar esta cuestión.

6.4.3 Por consiguiente, el CESE pide una vez más que se establezca un estatuto europeo para las asociaciones transnacionales, de manera análoga al estatuto de los partidos políticos europeos que entró en vigor en noviembre de 2003 <sup>(23)</sup>.

<sup>(18)</sup> Al parecer, incluso algunas de las grandes redes europeas cuentan con un estatuto. Es el caso, por ejemplo, de la plataforma de las ONG europeas del sector social, o de Concord, la red de ONG que trabajan en el ámbito del desarrollo. Otras, por el contrario, no tienen estatutos propios. Es el caso de «Green 9», que agrupa a ONG activas en el ámbito del medio ambiente, y a la Red por los Derechos Humanos, que reúne a ONG que trabajan en este ámbito.

<sup>(19)</sup> Véase el punto 3.1.2.

<sup>(20)</sup> Por ejemplo, la legislación belga contempla un estatuto de asociación internacional sin ánimo de lucro.

<sup>(21)</sup> COM(91) 273/1 y 2.

<sup>(22)</sup> Dictamen CESE 642/92 de 26 de mayo de 1992; DO C 223 de 31 de agosto de 1992.

<sup>(23)</sup> DO L 297 de 15 de noviembre de 2003.

Además, esta petición se inscribe en la lógica de las propuestas formuladas en el presente dictamen.

6.5 No obstante, conviene partir del principio de que compete a las organizaciones miembros garantizar, por medio de los mecanismos y procedimientos apropiados, el control de las normas estatutarias y su aplicación, en virtud de los procedimientos decisorios internos de la organización y su naturaleza democrática.

6.6 Para asegurar una transparencia efectiva en el funcionamiento de las organizaciones europeas de la sociedad civil convendría que estos estatutos, el estado de cuentas y el informe de actividades anuales, así como todos los datos relativos a los compromisos financieros de las organizaciones miembros y a las fuentes de financiación, se hicieran públicos, a ser posible también en el sitio Internet de la organización.

## 7. El respaldo a las organizaciones en los Estados miembros

7.1 En la lista de criterios presentada por el CESE se propone que una organización europea deberá contar, en la mayoría de los Estados miembros, con organizaciones afiliadas a las que se le reconozca una representatividad de los intereses que defiende cada una.

7.2 En la práctica este criterio significa que, en opinión del CESE, para ser considerada representativa, una organización europea deberá estar representada en la mitad de los Estados miembros de la UE como mínimo. Aun cuando la reciente ampliación de la UE haya complicado la situación, este criterio resulta necesario.

7.3 Para permitir la evaluación de su presencia en los Estados miembros, toda organización europea deberá publicar la lista de las organizaciones que la componen, ya se trate de organizaciones (personas jurídicas) independientes de cualesquiera intereses externos que representan a la sociedad civil en los Estados miembros o de agrupaciones europeas de este tipo de organizaciones o de ambas.

7.4 En todo caso, resulta difícil evaluar la situación de una organización europea o de las organizaciones nacionales que la componen para poder determinar si tienen un estatus reconocido y se consideran representativas. Los siguientes aspectos podrían servir de ayuda en este sentido:

7.5 Conviene partir del principio de que la afiliación de una organización, nacional o transnacional, a una organización europea no solo responde a los criterios de afiliación previstos en el estatuto de la organización europea en cuestión, sino también a los establecidos en el estatuto de la organización afiliada.

7.6 Por este motivo, las organizaciones nacionales afiliadas deben informar abiertamente, al igual que lo hace la organización europea de que son miembros, sobre su estatuto y su informe de actividades, que permiten conocer su estructura y modo de funcionamiento. También sería aconsejable, como exige el Consejo de Europa, poder saber el número de individuos asociados directa e indirectamente.

## 8. Criterios cualitativos

8.1 Los criterios mencionados más arriba pueden, por su naturaleza, ser objeto de una evaluación objetiva relativamente fácil. Por su parte, la aplicación y evaluación de criterios cualitativos pueden resultar más delicadas. Es cierto que el estatuto de una organización, y en particular los objetivos y medios de acción de que está dotada, así como su extensión geográfica, ofrecen algunos elementos de apreciación. No obstante, pueden resultar insuficientes para evaluar la representatividad de una organización, aunque los criterios cualitativos constituyen más bien un instrumento de apreciación de la capacidad contributiva de las organizaciones consideradas.

8.2 En este contexto, conviene insistir en que este Dictamen no trata de las organizaciones con conocimientos técnicos específicos que puedan participar en una consulta abierta (véase más arriba), sino de aquellas que podrían participar de manera efectiva y formal en el proceso de elaboración de las políticas, lo que justifica un análisis pormenorizado.

8.3 Así pues, los criterios cualitativos hacen referencia a la experiencia de una organización y a su capacidad para defender

los intereses de los ciudadanos ante las instituciones europeas, así como al crédito y la confianza que inspiren tanto en estas instituciones como en otros ámbitos de la sociedad civil organizada europea.

8.4 Por este motivo, debe determinarse la capacidad contributiva de una organización europea a partir de su representatividad cualitativa, examinándose en qué medida la organización en cuestión ha participado, a través de sus actividades, en los procedimientos de consulta de las instituciones europeas.

8.5 En este sentido resulta esencial que las organizaciones europeas afectadas presenten sus informes de actividad y otra información relevante de manera transparente. También podrían utilizarse «indicadores de resultados», como se hace ya en el ámbito universitario y de la investigación, indicadores que deberían definirse en cooperación con las organizaciones europeas de la sociedad civil.

8.6 En cualquier caso, la actuación del CESE en esta cuestión será transparente, pragmática y objetiva en el marco de un proceso dinámico y abierto.

Bruselas, 14 de febrero de 2006.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Anne-Marie SIGMUND

---