



C/2023/1327

22.12.2023

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — La prospectiva estratégica como instrumento para la gobernanza de la UE y la mejora de la legislación

(C/2023/1327)

Ponente: Giorgio MAGLIOCCA (IT/PPE)

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR)

Un momento propicio

1. señala que la prospectiva estratégica es una disciplina que permite anticipar y analizar los diferentes futuros posibles de manera estructurada, sistémica y colectiva y, por tanto, adoptar decisiones más adecuadas;
2. subraya que el objetivo de la prospectiva estratégica no es prever el futuro, sino prepararse para afrontarlo, contribuyendo de esta forma a una gobernanza anticipatoria en todos los niveles. Por tanto, destaca su importancia, especialmente en contextos complejos, inciertos y en rápida evolución, a fin de aumentar la resiliencia y la capacidad, por parte de todos los niveles institucionales de la Unión Europea, de reaccionar de manera oportuna e innovadora a los cambios, de conformidad con el principio de subsidiariedad;
3. recuerda que las recomendaciones finales de la Conferencia sobre el Futuro de Europa se basan en las expectativas de la ciudadanía respecto de una acción de la Unión a largo plazo, sostenible y preparada para el futuro; a este respecto, acoge con satisfacción el reconocimiento por parte de la Comisión de la prospectiva estratégica, como objetivo transversal de la institución y como instrumento de gobernanza;
4. destaca la contribución de la prospectiva a la hora de ofrecer una perspectiva estratégica a largo plazo, lo que es especialmente importante para la elaboración de una agenda estratégica para el futuro de la UE tras las elecciones europeas de 2024 y con vistas a la adopción del nuevo programa político 2024-2029, así como en todas las fases preparatorias del nuevo ciclo político;
5. lamenta que a menudo la prospectiva estratégica solo se practique ocasionalmente o se limite a un pequeño grupo de analistas y técnicos. De hecho, considera que esta tiene un valor político relevante y que, por tanto, debe considerarse como una reflexión de carácter estratégico dentro de las instituciones y consistir en un proceso de interacción permanente con su contexto, sus partes interesadas y la ciudadanía; su objetivo último debe ser contribuir a una mejor gobernanza multinivel y a unas políticas orientadas al futuro que respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas;
6. además, considera que el nombramiento de un vicepresidente de la Comisión como responsable de prospectiva estratégica, así como la inclusión de esta en las orientaciones y el conjunto de herramientas para la mejora de la legislación (2021) son aspectos importantes; espera que estas medidas concretas sean respaldadas también por la nueva Comisión y sigan desarrollándose en el futuro;
7. destaca el potencial de la prospectiva como herramienta de orientación estratégica, útil también para sopesar mejor las decisiones presupuestarias y financieras. Al determinar los factores que tendrán mayor repercusión en el futuro (y las necesidades a ellos asociadas), facilita la definición de las prioridades de inversión y la asignación de recursos a los ámbitos que probablemente tengan mayor impacto;

8. destaca la necesidad de integrar la prospectiva estratégica de manera transversal y más sistemática en las políticas de la Unión, con el fin de mejorar la resiliencia de la Unión y garantizar una elaboración de políticas con perspectivas de futuro. Asimismo, subraya que el desarrollo de una cultura de prospectiva estratégica orientada a mejorar la gobernanza a nivel local y regional y a incrementar en mayor medida su vinculación con otros niveles de toma de decisiones forma parte integrante del desarrollo de la resiliencia y de una gobernanza anticipatoria y participativa en toda la UE y a escala mundial;

9. subraya que los entes regionales y locales, así como otras partes interesadas territoriales y la ciudadanía, en particular la juventud, deben tener un papel central en la práctica de la prospectiva estratégica, contribuyendo de forma proactiva a las opciones que determinarán su futuro;

Tendencias mundiales y retos territoriales

10. considera esencial determinar de manera oportuna y sistemática el impacto de las tendencias mundiales en la dimensión territorial. De hecho, es indispensable una mayor estructuración de la información y las capacidades en los distintos niveles para comprender mejor los diferentes escenarios posibles y prepararse al respecto;

11. por lo tanto, considera esencial determinar los medios y canales más adecuados para que los entes locales y regionales y otras partes interesadas regionales pertinentes (por ejemplo, las agencias de desarrollo regional) se beneficien de las actividades de prospectiva estratégica existentes a escala europea o contribuyan a ellas;

12. recuerda que el informe sobre tendencias mundiales del ESPAS ⁽¹⁾ y los informes de prospectiva estratégica de la Comisión describen retos esenciales que afectan a todos los niveles de gobierno de la Unión, en particular la búsqueda de una autonomía estratégica abierta, la necesidad de mitigar el cambio climático y adaptarse a él, la necesidad de equilibrar la transición ecológica y digital y de garantizar la sostenibilidad económica y social, así como la urgencia de abordar las crecientes brechas territoriales y los efectos de la urbanización actual; subraya que el verdadero reto consiste en analizar la manera en que las tendencias detectadas pueden interactuar entre sí y comprender con suficiente antelación su impacto territorial y social, así como el de las políticas y decisiones adoptadas, a nivel europeo, para hacerles frente. En particular, subraya la importancia de analizar adecuadamente las repercusiones en el mundo del trabajo, las políticas industriales y la eventual agravación de las brechas territoriales y nacionales;

13. señala que la urbanización es el punto de convergencia de las principales tendencias mundiales y que puede considerarse una fuerza aceleradora de muchas de ellas; también hace hincapié en que las ciudades deben gestionar un número cada vez mayor de retos transnacionales y actúan cada vez más como agentes mundiales, lo que constituye un fenómeno significativo para el pensamiento estratégico;

14. señala que las ciudades, las provincias y las regiones son lugares de transformación y, por tanto, subraya la necesidad de que estos procesos se rijan por una ordenación territorial estratégica, innovadora, participativa y a largo plazo. A este respecto, considera que un enfoque basado en el territorio, programas de políticas multisectoriales ⁽²⁾, procesos como la especialización inteligente, las alianzas interregionales y los ecosistemas de innovación pueden fomentar nuevos modelos territoriales en favor de unas sociedades más sostenibles y reducir al mismo tiempo el riesgo de que territorios enteros se queden atrás. Destaca que la prospectiva estratégica es una herramienta adecuada para facilitar estos procesos;

15. pide profundizar el debate sobre los enfoques más adecuados y útiles respecto de los procesos de toma de decisiones que deben utilizarse en la prospectiva estratégica territorial, teniendo también en cuenta las limitaciones metodológicas, las especificidades y los problemas del contexto en el que se aplican, como las crecientes vulnerabilidades sociales, la diversidad territorial y los factores de insatisfacción de la ciudadanía;

⁽¹⁾ Sistema europeo para el análisis estratégico y político (ESPAS, por sus siglas en inglés).

⁽²⁾ Por ejemplo, programas que combinen políticas industriales, de innovación y educativas.

Valor añadido de la prospectiva estratégica territorial para el programa de mejora de la legislación de la UE

16. destaca que la prospectiva estratégica forma parte integrante de los esfuerzos y los instrumentos de la UE para mejorar la legislación, destinados a elaborar una legislación basada en pruebas, sostenible, transparente y preparada para el futuro, de forma que genere el máximo valor añadido para la ciudadanía de la Unión. Señala que este enfoque está totalmente en consonancia con el concepto de «subsidiariedad activa» del CDR ⁽³⁾;

17. reitera su petición de que el cuadro de indicadores de las vulnerabilidades territoriales se elabore en estrecha colaboración con el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea para conocer mejor y tener en cuenta los riesgos asociados a dichas vulnerabilidades ⁽⁴⁾;

18. reitera que todos los niveles de gobierno, empezando por los niveles local y regional, cuentan con elementos importantes para cada etapa del ciclo de vida de la legislación y las políticas de la UE. A este respecto, destaca la importancia de medidas como: la determinación conjunta de los retos futuros y las tendencias a largo plazo; la atenta evaluación, a la hora de elaborar la legislación, de su impacto a nivel territorial (haciendo obligatorias las evaluaciones de impacto territorial); la verificación de la compatibilidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (también por parte del CDR y de los niveles subnacionales de gobierno); la revisión de la aplicación legislativa y la evaluación de su idoneidad atendiendo también a criterios de impacto territorial (por ejemplo, por medio de la red RegHub del CDR y la Plataforma «Preparados para el Futuro»). Asimismo, considera que los métodos de prospectiva, como las «pruebas de resistencia» (*stress test*) de las políticas, pueden ayudar a prepararse mejor ante crisis y acontecimientos perturbadores, por lo que defiende esta práctica;

19. señala que la creación del Grupo Director sobre la Mejora de la Legislación y la Subsidiariedad Activa (BRASS-G) reúne a nivel político las diferentes actividades que el CDR lleva a cabo en el ámbito de la mejora de la legislación. Se está estudiando la posibilidad de incluir en este Grupo a un miembro del CDR que se focalizaría en la prospectiva estratégica;

Cooperación interinstitucional en materia de prospectiva

20. confirma su voluntad de contribuir y aportar un valor añadido a los esfuerzos interinstitucionales que la UE realiza en el ámbito de la prospectiva estratégica. A este respecto, acoge con satisfacción las propuestas que adoptó la Conferencia de Presidentes del CDR en su hoja de ruta respecto de las actividades de prospectiva estratégica del CDR (2022);

21. se propone llevar a cabo acciones para reforzar los conocimientos e incrementar la sensibilización sobre la prospectiva estratégica entre los miembros y funcionarios del CDR, así como el personal de los entes locales y regionales con funciones clave. Con tal fin, tiene la intención de promover actividades de formación adaptadas a las necesidades específicas en la materia;

22. se compromete a contribuir a las actividades de cooperación interinstitucional existentes, como la participación activa en el ESPAS, el «seguimiento del horizonte» y la determinación de las tendencias más significativas para el futuro, aprovechando al máximo la perspectiva territorial. En consecuencia, pide que el informe sobre prospectiva estratégica de la Comisión y el informe sobre tendencias mundiales del ESPAS integren esta dimensión;

23. reitera su intención de incorporar el enfoque de la prospectiva estratégica de manera transversal en todos sus dictámenes y considera positivo que un número cada vez mayor de estudios que apoyan sus actividades contengan elementos de prospectiva;

24. asimismo, se propone fomentar sinergias y mejores formas de intercambio entre ciudades, provincias y regiones interesadas en reforzar sus capacidades de prospectiva estratégica y compartir buenas prácticas o procesos de aprendizaje mutuo;

25. por lo tanto, se compromete a transmitir las perspectivas de sus miembros al nivel europeo, así como a recopilar y poner de relieve las competencias y la experiencia en materia de prospectiva de los entes locales y regionales;

⁽³⁾ Participación constructiva de todos los niveles de gobierno en la generación del valor añadido de la UE.

⁽⁴⁾ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre «Preparación y gestión de crisis: reforzar la resiliencia de la UE, sus regiones y ciudades» (DO C 257 de 21.7.2023, p. 6).

26. se muestra dispuesto, en cooperación con las instituciones de la UE, a promover un vínculo más estrecho entre las actividades de prospectiva estratégica que se realizan a nivel local, provincial y regional con las actividades a nivel nacional; en consecuencia, manifiesta su interés en ser informado de las iniciativas que adopten las Presidencias rotatorias del Consejo de la UE y la Comisión en este ámbito y participar en ellas;

27. anima a la Comisión, en especial al Centro Común de Investigación (JRC), y al Parlamento, en especial a su Servicio de Estudios, a que cooperen con el CDR para desarrollar instrumentos multilingües y de fácil acceso (manuales, cursos de formación, conjuntos de herramientas, etc.) con el fin de fomentar la difusión de conocimientos técnicos comunes y reforzar las estructuras de prospectiva estratégica de los entes locales y regionales;

28. subraya que existen muchos enfoques en materia de prospectiva estratégica y que los entes locales y regionales deberían elegir, con la flexibilidad necesaria, los métodos que mejor se adapten a sus necesidades y capacidades, o incluso concebir sus propios enfoques;

29. pide al JRC que colabore estrechamente con el CDR para desarrollar enfoques metodológicos y aplicaciones temáticas adaptados a las necesidades de los gobiernos subnacionales y las partes interesadas territoriales; por lo tanto, acoge con satisfacción la cooperación entre el CDR (Grupo de Trabajo del CDR «El Pacto Verde se hace local») y el JRC para organizar un ejercicio de prospectiva sobre el futuro del Pacto Verde;

Recomendaciones para una prospectiva estratégica con un enfoque territorial

30. destaca la importancia de incluir la perspectiva territorial y una visión estratégica de amplio alcance en la elaboración y aplicación del programa 2024-2029; por tanto, pide al Parlamento, a las Presidencias del Consejo y a la Comisión que tomen nota de la importancia de esta dimensión y la incluyan en sus informes y actividades de prospectiva estratégica;

31. pide que se le consulte de forma sistemática y oportuna durante el proceso de elaboración del informe anual de prospectiva estratégica de la Comisión, y se compromete a reforzar la orientación de prospectiva estratégica de su informe anual sobre el estado de las ciudades y regiones de la UE;

32. destaca el valor democrático de promover actividades de prospectiva estratégica participativa a escala local y la importancia de contribuir desde la base a la gobernanza multinivel y a una agenda de desarrollo sostenible. Por consiguiente, fomenta el aprendizaje y la participación de los ciudadanos y los entes locales y regionales en los ejercicios de prospectiva, como el «seguimiento del horizonte», la detección de «señales débiles» y de tendencias a largo plazo, la elaboración de posibles escenarios y la determinación colectiva de opciones para el futuro;

33. pone de relieve que una futura revisión del Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación debe reconocer claramente que la prospectiva estratégica es un elemento crucial de este programa. En este contexto, subraya que el CDR debe ser tenido más en cuenta y desempeñar un papel más importante, especialmente en el seno del Comité de Control Reglamentario, dada la legitimidad política de sus miembros y la experiencia que puede aportar desde el nivel territorial;

34. destaca que el CDR, sobre la base de la revisión del Acuerdo mencionado, debe tener acceso a los diálogos tripartitos de codecisión y reitera su compromiso de analizar nuevas formas para influir en el diálogo interinstitucional dentro de la UE. Esto es aún más pertinente en el contexto del reconocimiento de la prospectiva estratégica y de su dimensión local y regional como elemento clave de la agenda de la UE;

35. pide que se refuerce el papel de los entes locales y regionales y del CDR en la elaboración de las políticas de la UE. A modo de ejemplo, considera que los responsables políticos deben participar en mayor medida en las «pruebas de resistencia» con el fin de anticipar y revisar la legislación de la Unión, así como adaptar las políticas correspondientes^(?);

36. pide a las demás instituciones de la UE que apoyen al CDR con el fin de reforzar las capacidades de prospectiva de los entes locales y regionales mediante actividades de difusión y formación adecuadas destinadas a los responsables políticos territoriales y a los funcionarios públicos locales. Pide su colaboración para incrementar el perfil y la visibilidad de las actividades de prospectiva estratégica territorial en todas las fases del proceso de toma de decisiones de la Unión;

(?) Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (DO C 301 de 5.8.2022, p. 33).

37. pide a los entes locales y regionales que inviertan en la prospectiva estratégica y en la contribución que puede aportar, por ejemplo, a una ordenación territorial a más largo plazo, sistémica, coherente y participativa, o a estrategias de desarrollo más innovadoras y sostenibles.

Bruselas, 11 de octubre de 2023.

El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones
Vasco ALVES CORDEIRO
