



## Redes territoriales y policy-making: los diálogos estructurados con la Comisión Europea

Javier Sánchez Cano \*  
Gracia Vara Arribas\* \*

*Este artículo investiga la evolución de una forma específica de participación de las asociaciones territoriales europeas en el proceso de formación de políticas de la UE: el diálogo estructurado. Éste es un instrumento de consulta de la Comisión Europea hacia las redes regionales y municipales en una fase temprana de la toma de decisiones comunitaria. Lanzado en el 2001 con la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza Europea, el diálogo estructurado tiene ya una larga andadura. El artículo identifica un activismo continuado por parte de las instituciones implicadas (Comité de Regiones y Comisión) no siempre correlativo al interés y participación demostrado por las redes territoriales. Se analizan los antecedentes y base jurídica del instrumento, su funcionamiento entre el 2004 y la actualidad, así como las propuestas de mejora lanzadas desde diversas asociaciones territoriales europeas. En un año de cambios en el Parlamento y en la Comisión, los autores identifican tres posibles vías de mejora del diálogo estructurado, que lo conviertan en un verdadero método de consulta prelegislativo.*

### PALABRAS CLAVE

Redes territoriales |  
Diálogo estructurado |  
Regiones y Unión Europea |  
Integración Regional |

\* Director del Centro Europeo de las Regiones-Instituto Europeo de Administración Pública. Anteriormente había sido Director de Políticas de la Unión Europea de la Secretaría para la Unión Europea de la Generalitat de Cataluña, Secretario General del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, y había ocupado diversas posiciones en el Ayuntamiento de Barcelona. Licenciado en Letras y Ciencias Políticas, doctorando en Relaciones Internacionales, ha sido profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Fundación Cidob. Autor de numerosas publicaciones sobre cuestiones como la seguridad internacional, el desarme y las Naciones Unidas, investiga actualmente el rol de las autoridades locales como actores internacionales. Es miembro del Comité Asesor del OCD.

\* \* Senior Lecturer del Centro Europeo de las Regiones, Instituto Europeo de Administración Pública, habiendo ejercido anteriormente la abogacía en las áreas de derecho penal, mercantil e internacional. Profesora de la Escuela de Práctica jurídica (1987-95), trabajó bajo los auspicios del ICEX en la Embajada española en La Haya, (1990-91) donde dirigió un estudio comparado de los sistemas legales holandés y español. Master en Derecho comunitario e internacional (LLM) por la Universidad de Maastricht (1995-96) ha dirigido numerosos programas de formación en Europa y América Latina, especializándose en derecho europeo, instituciones comunitarias y procesos decisivos en la Unión, en particular los procesos de gobernanza multinivel. Consultora de distintos gobiernos europeos y del Comité de las Regiones, ha publicado diversos libros y artículos sobre distintos aspectos de la constitucionalización de Europa y su impacto en el nivel regional y local.

### 1. Introducción

La preocupación existente en el seno de la Comisión Europea sobre la adecuada participación del nivel subestatal en el proceso de preparación de las políticas en una fase precoz del proceso es antigua. Data ya de los tiempos de la Comisión Prodi, cuando con el cambio de siglo, y sin necesidad de revisar los tratados (*a Traité constant*) lanzó una serie de interesantes propuestas en su Libro Blanco sobre la Gobernanza.<sup>1</sup> Eran los tiempos de la *good governance*, gobernanza entendida como la forma en que la UE utiliza los poderes que le confieren sus ciudadanos, regida por los principios de apertura, participación de todos los actores sociales, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Tal preocupación tenía un claro correlato en la postura de las autoridades regionales y locales, expresada a menudo a través de las asociaciones de las que forman parte. Unas y otras habían participado activamente en el debate generado a partir del citado Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión. Si bien no se adoptaron conclusiones a nivel comunitario sobre la forma de implicar a los actores políticos locales en el desarrollo doméstico de la normativa europea –los Estados seguían siendo los responsables principales de esto–, sí que estuvo clara la necesidad de territorializar la Unión, a nivel de información; la importancia de recoger las demandas de los ciudadanos en el proceso legislativo europeo, y sobre todo la necesidad de establecer un diálogo sistemático con los representantes sociales –entre los que se incluirían las autoridades locales– para mejorar la eficacia de la gobernanza en la Unión (Sánchez Cano 2007)

Este artículo analiza el funcionamiento de una de las propuestas elaboradas por la Comisión para la mejora de la participación subestatal en la preparación de las normas comunitarias en dicho Libro Blanco: el diálogo estructurado, instrumento creado por la Comisión para dotarse de una forma de interlocución permanente y estable con las asociaciones de autoridades locales y regionales, representantes del denominado “tercer nivel” en la UE: el de las administraciones territoriales.

Este trabajo parte de un doble objetivo: por una parte, iniciar la reflexión sobre un instrumento que, hasta hoy, no ha sido aún objeto de análisis especializado. Por otra, hacer una apreciación crítica sobre el rendimiento real de los diálogos y sobre la eventual necesidad de revisión. ¿Cómo está funcionando el diálogo estructurado (DE) propuesto en el Libro Blanco? ¿Cuál es su eficacia? ¿Cuáles son sus defectos? Y, ya desde un punto de vista más propio del OCD y de este Anuario, ¿en qué medida es la apertura de este espacio de diálogo un catalizador de la acción y la concertación local/regional en red?

Y todo ello en un contexto europeo cambiante: los principios del Libro Blanco de la Gobernanza Europea, (*good governance*) son reconducidos a través del informe Mandelkern del mismo año hacia las consideraciones de la “*better regulation*” (legislar mejor), en el contexto de la estrategia de Lisboa. Cómo ligamos estos dos conceptos (*good governance* y *better regulation*) en la interpretación y celebración de los diferentes diálogos celebrados hasta la fecha, y qué impacto tiene esta ligazón un tanto forzada en la futura revisión de los principios que rigen este diálogo, es objeto de análisis en el presente artículo.

<sup>1</sup> COM (2001) 428 Final: La gobernanza europea. Un Libro Blanco..

Este artículo se estructura en tres partes. En la primera describimos los antecedentes y la base legal de los diálogos estructurados. La segunda sigue la evolución y los contenidos que han llenado este instrumento, desde 2004 y hasta la actualidad. Finalmente, la tercera parte intenta hacer balance y determinar si los objetivos perseguidos con su implantación se ven satisfechos, así como algunas líneas para la mejora del instrumento.

## 2. Antecedentes y base jurídica

### 2.1 La propuesta de diálogo permanente

La Comisión ha tenido un enfoque integrador de sus contactos con el mundo exterior. Con dicho enfoque, cada individuo, empresa o asociación puede facilitar sus ideas y propuestas a la Comisión. Pero la realidad de la Europa ampliada con la inclusión de 250 regiones y 100.000 entidades locales hizo necesario que se buscaran modos de estructurar el diálogo con estos actores, y reducir el número de sujetos implicados. Fue así como la Comisión, tras un largo proceso de consulta, y “en respuesta a la solicitud de los actores territoriales” lanzó la idea de sostener un diálogo “más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las colectividades regionales y locales en una fase temprana del proceso de elaboración de las políticas”.

El 11 de diciembre de 2002, cuando se aprobaron el informe sobre la Gobernanza Europea<sup>2</sup> y la Comunicación “Hacia una cultura reforzada del consulta y diálogo”,<sup>3</sup> la Comisión anunció la elaboración de una

Comunicación en la que se establecería el marco, el objeto y las condiciones de este diálogo con las asociaciones de colectividades locales y regionales.

Dicha Comunicación<sup>4</sup> precisa el carácter adicional y complementario de este diálogo respecto a cualquier otra forma de consulta de autoridades regionales y locales; presenta con mayor claridad la función asignada al Comité de las Regiones (CdR) en el marco del diálogo propuesto; y establece un marco de referencia para determinar las asociaciones que pueden participar en el diálogo.

#### La Comunicación de la Comisión de diciembre de 2003: algunas precisiones

La Comunicación se publica en diciembre de 2003 bajo el título “diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea”.

El objetivo de los diálogos era la puesta en conocimiento de la Comisión, de la opinión de las entidades subestatales antes de iniciarse el proceso formal de decisión en materia de políticas comunitarias, especialmente en el caso de políticas con fuerte impacto territorial que pudieran repercutir a escala regional/local. Es de destacar que el instrumento se dota de algunas especificidades como son la expresa declaración de que el diálogo es un complemento a los otros procesos de consulta, no un sustituto. Y además, se matiza que viene a reforzar los vínculos del CdR con las asociaciones territoriales, facilitando la elaboración de dictámenes que conformen una

opinión común del nivel subestatal sobre una determinada cuestión.

Tömmel<sup>5</sup> identifica una serie de razones que explican esta actitud facilitadora de la Comisión:

- La Comisión no puede tratar con cada región o actor descentralizado de forma individual y por ello desea fomentar la representación de intereses promocionando la cooperación y el asociacionismo entre regiones y actores con intereses similares.

- La Comisión espera que estas asociaciones o redes sean capaces de elaborar –sobre la base del intercambio de experiencias – propuestas que se adapten mejor a las necesidades de los beneficiarios

- La Comisión intenta descentralizar partes del proceso político, en particular la implementación de ciertos programas, a organizaciones horizontales para reducir los costes de gestión a nivel europeo y conseguir unos programas más efectivos.

- La Comisión desea organizar una transferencia horizontal de políticas, en especial entre las regiones más desarrolladas y las menos, con el objetivo de favorecer la innovación en las políticas regionales y estructurales en éstas últimas.

El nuevo instrumento de diálogo permanente fue en un principio muy bien acogido por el nivel político subestatal, ya que parecía ofrecer la ocasión de incrementar –si no mejorar– el contacto directo con las instituciones comunitarias, tradicionalmente tan vetadas a los niveles regionales y locales de gobierno. El desencanto no tardó en llegar.

En efecto, la Comisión Prodi había prometido en su Libro Blanco la emisión de una Comunicación para la fijación de los parámetros de funcionamiento de dicho diálogo, y fue tras la publicación de dicha Comunicación cuando las primeras voces disidentes se hicieron oír: la Comunicación establecía, como ya lo había hecho el libro Blanco, que el diálogo se realizaría en los inicios de una propuesta política y se establecería entre la Comisión, y las asociaciones de regiones y entidades locales (nacionales y europeas) que fueran invitadas en cada caso, y el Comité de las Regiones. Por lo tanto se excluía desde el inicio de la idea de un diálogo estructurado cualquier contacto directo con las propias regiones, no necesariamente articuladas en red. Por otra parte, los criterios que deben cumplir las asociaciones para ser elegibles incluyen la necesidad de ser entes representativos de un grupo, capaces de emitir opiniones acordadas previamente por sus miembros y capaces también de informarles adecuadamente de los resultados del diálogo.<sup>6</sup> Por último, se establecía que sólo las asociaciones directamente concernidas por la cuestión a debatir serían las invitadas.

La cuestión de los criterios de selección y de quién sería el autor o autores de dicha selección fue también controvertida: se debía establecer un equilibrio entre asociaciones representativas de diferentes categorías de entidades subestatales. El número de asociaciones debía ser limitado para que fuera factible un auténtico intercambio de opiniones y propuestas. El listado de las asociaciones a invitar así como los temas a tratar se realizarían por la Comisión tras una propuesta del CdR. La

<sup>2</sup> COM (2002) 705 final de 11 de diciembre de 2002.

<sup>3</sup> COM (2002) 704 final de 11 de diciembre de 2002.

<sup>4</sup> COM (2003) 811 final de 19 de diciembre de 2003.

<sup>5</sup> Tömmel, Ingeborg (2004). “Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Unión Europea a favor de la Europa de las Regiones”. En Morata (2004b).

<sup>6</sup> COM (2003) 811 Final.



finalidad del diálogo era el dar a las partes participantes una oportunidad de expresar sus opiniones y puntos de vista, así como ayudar a reforzar las relaciones entre las asociaciones y el CdR. Se institucionalizaba de algún modo una nueva forma de consulta, con la intervención del Comité como facilitador de la misma.

Lo que quedaba por dilucidar era si con eso se satisfacían las aspiraciones de las regiones, y en especial de aquellas con poderes legislativos, representadas por la Conferencia de Asambleas Legislativas Europeas (CALRE), constituida por 74 regiones de 8 Estados Miembros, (EEMM), que participará en sucesivos diálogos. Por otra parte, se otorga un papel preeminente al CdR en la organización y selección de los diferentes participantes, lo cual no siempre tuvo la misma aceptación en todos los sectores.

Se prevén dos tipos de reuniones. Por una parte, la celebración de una reunión anual con el Presidente de la Comisión para el análisis del plan legislativo y plan de trabajo que la Comisión Europea presenta cada año. Dicho diálogo no sustituye a la reunión del presidente de la Comisión con el CdR para la presentación de dicho plan, sino que lo complementa, permitiendo a los representantes de las asociaciones establecer un diálogo político al más alto nivel sobre las orientaciones previstas para la actuación de la UE. Ello no obstante, y como veremos más adelante, la idea inicial se ha ido desvirtuando: la reunión del presidente de la Comisión con el Comité de Regiones para la presentación de su plan anual se hace ahora coincidir con el diálogo estructurado. Esto ha supuesto que el diálogo no es ya pre-aprobación del plan de trabajo, sino mera presentación de dicho plan, sin discusión previa con el nivel subestatal.

De acuerdo con la Comunicación de 2003, además de estas “reuniones generales”, se prevé la celebración de reuniones temáticas con los miembros de la Comisión responsables de las políticas que tienen un impacto territorial, estableciéndose que podrían tener una frecuencia anual si el programa de trabajo lo justifica. De ahí que el orden del día de las reuniones venga determinado por el programa de trabajo general de la Comisión y por el calendario de las iniciativas con gran impacto territorial.

## 2.2. Del diálogo sistemático y permanente al diálogo estructurado: ¿un cambio de denominación aleatorio?

En un principio, la denominación elegida en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea fue la de “diálogo sistemático”. Así, en su página 15, dentro del título III sobre cambios propuestos, aparece la idea de “entablar un diálogo más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las Administraciones regionales y locales en una fase temprana del proceso de elaboración de las políticas”. Bajo esta misma denominación aparece también en la Comunicación posterior de 2003,<sup>7</sup> en el informe de trabajo sobre un diálogo permanente y sistemático. Se hace referencia a sistemático por su continuidad y permanente en el sentido de que no se limita a un encuentro anual, sino que se aconseja una consulta continuada con estas entidades territoriales.

En la primera reunión de mayo de 2004, se empieza a hablar de la celebración de un diálogo más estructurado con las colectividades territoriales. A partir de la firma del acuerdo de cooperación entre el CdR y la Comisión de noviembre de 2005

y la reunión celebrada para la preparación del programa de acción de 2006, se generaliza este término de “diálogo estructurado” aludiendo a su carácter regular e institucionalizado.

Esta denominación parece ser más acorde con la realidad de los diálogos celebrados hasta la fecha. La transformación de permanente y sistemático a estructurado, delata el giro dado en los últimos años a las ideas que presidieron la gestación de esta herramienta de consulta, y anuncia además las propias carencias del instrumento, como se verá.

## 2.3. La selección de las asociaciones participantes

La selección de las asociaciones que pueden participar en un diálogo corresponde a la Comisión: ella es la encargada de aprobar la lista de las redes regionales o locales que participen en cada reunión, en base a una propuesta presentada por el CdR. Las invitaciones se expedirán al menos con seis semanas de antelación y será también la Comisión la encargada de remitir la documentación necesaria para su adecuada preparación.

El diálogo de acuerdo con la Comunicación de 2003 se organiza a nivel político; de ese modo sólo los representantes electos con un papel importante dentro de la asociación pueden participar, e intervenir durante la reunión.

El CdR estableció una base de datos para que se inscribiesen las asociaciones que considerasen poder ser elegidas para la participación en dicho diálogo: la lista de las asociaciones europeas y las asociaciones nacionales.

El procedimiento de selección es relativamente sencillo: para cada uno de los diálogos temáticos se establecerá una lista de participantes específica preparada según la base de datos del CdR, y atendiendo a la experiencia necesaria para tratar el concreto tema de la agenda. En el caso de las asociaciones nacionales elegidas e incluidas en la lista, se necesitará la aprobación del jefe de la correspondiente delegación nacional siguiendo la propuesta del Secretario general del Comité. La lista aprobada se propone a la Comisión, quien es la encargada de enviar las invitaciones.

Las reuniones del diálogo se anuncian en la web del CdR tan pronto como son comunicadas por la Comisión. También se permite que las asociaciones registradas soliciten ellas mismas el estar incluidas como participantes a las reuniones de diálogo específicos.

## 3. Análisis

### 3.1. Las reuniones desde 2004 hasta hoy: descripción de sus contenidos

Desde que este instrumento de consulta inició su andadura en el año 2004, se han venido celebrando una serie de diálogos estructurados de carácter general,<sup>8</sup> que se cifran en seis, a los que hay que sumar los nueve celebrados de ámbito temático: cambio climático, octubre 2005; política marítima, diciembre 2005; política de comunicación, junio 2006; educación y cultura, junio 2006; presupuesto UE y política monetaria común, octubre 2006; flexiseguridad, septiembre 2007; política de ve-

<sup>7</sup> Núm. 811.

<sup>8</sup> 1º mayo 2004 (Prodi); 2º febrero 2005- (Barroso); 3º noviembre 2005; 4º diciembre 2006; 5º diciembre 2007 y 6º noviembre 2008.



ciudad, diciembre 2007; política regional, junio 2008; política de sanidad, diciembre 2008.

Quince en cuatro años, lo cual no ha impedido que ya desde su nacimiento, diferentes voces hayan venido realizando llamamientos al aumento de los contactos de diálogo estructurado. Así por ejemplo, el Presidente Barroso se comprometió recientemente<sup>9</sup> a aumentar el diálogo entre las regiones y la Comisión, mediante la mejora de los mecanismos del diálogo estructurado. Dichas declaraciones se hacían en un momento importante para el movimiento regional, cuando las expectativas de la ratificación del Tratado de Lisboa eran aún altas, y se prometía la posibilidad de participar activamente en el control del principio de subsidiariedad.

Pero si es relevante el número de diálogos celebrados hasta la fecha, más lo son los contenidos de los debates y el impacto mayor o menor que los intercambios de opinión Comisión / redes locales y regionales puedan tener en la realidad, a la hora de preparar nuevas iniciativas legislativas por parte de la primera. El análisis de los contenidos de los diálogos nos ayudará a dilucidar la evolución del instrumento, a descubrir sus carencias y a elaborar propuestas sobre posibles mejoras.

Y es que a pesar de los ya muchos años de funcionamiento de estos diálogos, queda aún por demostrar que los principios recogidos en el Libro Blanco, para cuyo cumplimiento fueron concebidos, se vean

respetados con este método de consulta. Estos principios son:

1. Participación regional/ local de forma previa a la toma de decisiones a nivel comunitario
2. Potenciación de la coordinación entre la Comisión y las entidades regionales
3. Asegurar la mejor comprensión de los objetivos comunitarios por los ciudadanos
4. Mayor transparencia

### 3.2. Diálogos estructurados generales

El primer diálogo estructurado se celebró en mayo de 2004 con la presencia del Presidente Romano Prodi y del Presidente del CdR de aquel momento, Peter Straub. Participaron más de sesenta asociaciones a nivel europeo, regional, local o nacional, junto con representantes de la Comisión Europea y del propio Comité. Este primer diálogo suponía el lanzamiento oficial de este nuevo instrumento de consulta; el resultado, sin embargo, distó mucho de ser el esperado: no había una agenda concreta, las intervenciones se sucedieron sin hilo ni objetivo. El balance fue, como siempre, mixto: decepcionante para algunos participantes –uno de los cuales describió la sesión como “an empty useless show” (un show inútil vacío de contenidos)-,<sup>10</sup> a la vez que un paso de gran importancia simbólica para otros.<sup>11</sup>

Desde entonces, muchos otros diálogos han tenido lugar, y se han consolida-

do en una actividad regular en el seno del CdR. Las asociaciones han tenido la ocasión de reunirse dos veces con el presidente José Manuel Barroso, para un diálogo general sobre el programa anual de la Comisión (Febrero y noviembre 2005), temático con el Comisario Stavros Dimas sobre cambio climático (octubre 2005), con el Comisario Joe Borg sobre política marítima (diciembre 2005), con el Comisario Jan Figel<sup>12</sup> sobre asuntos de educación y cultura (junio 2006) y con la Vicepresidenta de la Comisión Margot Wallström sobre políticas de comunicación y el Plan D (junio 2006). En septiembre del 2006, el presidente de la Comisión Barroso y el Presidente del CdR Delebarre acordaron desarrollar más el diálogo haciéndolo más dinámico.

El segundo diálogo (24 de febrero de 2005) reunió al Presidente Barroso con representantes de las asociaciones locales y regionales. Fue ésta la primera de las reuniones con el nuevo Presidente, quien confirmó su intención de continuar con este diálogo lanzado por su predecesor, Romano Prodi, un año antes. Se estableció la necesidad de celebrar una reunión anual para tratar el programa de trabajo de la Comisión al comienzo del año, y si fuera necesario una segunda reunión general con la Vicepresidenta Wallström, para una audiencia más determinada, al finalizar el año.

Además se celebrarían reuniones temáticas sobre temas concretos, y con la participación de los Comisarios implicados. Se invitaría a las asociaciones directamente afectadas.

En cuanto a los procedimientos de selección de los ponentes en las reuniones, hasta ahora no hubo problema debido al bajo número de personas elegibles para participar. No obstante, se acordó que se esta-

blecería un sistema claro y transparente de selección y en el formulario de inscripción se daría la opción de inscribirse expresando su deseo de intervenir o no. Este dato supone en sí mismo una prueba de lo encorsetado del diálogo porque un diálogo no es tal si no hay posibilidad de libre intervención en virtud de las intervenciones de terceros.

También se acordó desde los inicios la conveniencia del desarrollo de la web del CdR como centro de información para las asociaciones sobre la celebración de los diálogos. Por último es de destacar que se decidió utilizar las reuniones trianuales entre el Secretario General del CdR y los secretarios generales de las asociaciones para planificar el diálogo junto con la Comisión.

El tercer diálogo, segunda reunión con el Presidente Barroso tiene lugar el 17 de noviembre de 2005. Acuden representantes de veinte asociaciones locales y regionales, en un número de participantes inferior a la primera, pero en cualquier caso altamente representativo. Esta segunda reunión versó sobre el trabajo legislativo y programa para el 2006 de la Comisión Europea.

El año 2006 fue definitivamente un buen período para la puesta en marcha del diálogo estructurado; siguiendo el desarrollo del Libro Blanco sobre Gobernanza, se demuestra la importancia que se le otorga a través de los discursos de los Comisarios Barroso, Wallström, Figel y Almunia, que lo definen como un ejercicio necesario para la comunicación entre las instituciones y las autoridades representantes del nivel local y regional, en cumplimiento del principio comunitario de subsidiariedad y proximidad.

El cuarto diálogo se desarrolló el 7 de diciembre de 2006. Tercera reunión con

<sup>9</sup> Declaraciones realizadas por el Presidente Barroso con ocasión del quinto Diálogo Estructurado.

<sup>10</sup> Comentario expresado por uno de los asistentes al primer diálogo realizado con ocasión de su participación en el “First European Managers Forum” organizado por EIPA-ECR en Octubre 2004.

<sup>11</sup> Respuestas dadas desde la Plataforma de Asociaciones Europeas representando a las autoridades regionales y locales tras el lanzamiento del diálogo territorial el 10 de mayo de 2004.



el presidente Barroso, en preparación del Programa de trabajo para 2007, entre cuyas iniciativas se destaca el propósito de “legislar mejor” (*Better regulation*), a través de la elaboración de informes de impacto, y la simplificación y la reducción de costes administrativos. La Comisión enviará al CdR los informes que considere prioritarios para recabar su opinión, fortaleciendo la cooperación entre estos dos órganos.<sup>12</sup>

Durante el encuentro, los representantes de las asociaciones expresaron sus prioridades, acogiendo los éxitos y destacando el trabajo pendiente en cuanto a posibles mejoras del instrumento de diálogo estructurado. La CALRE enfatiza el principio de subsidiariedad como óptimo para la gestión de los intereses propios de cada región, pudiendo ser partícipes del proceso de implementación las regiones con poder legislativo, atendiendo a la configuración interna de los Estados Miembros. La idea de legislar mejor, que se sitúa dentro del contexto de la Estrategia de Lisboa, alude a la necesidad de no sólo reducir legislación, sino de mejorar y simplificar la existente. En los mismos términos, la participación de las regiones y entes locales aumenta a medida que el principio de subsidiariedad juega un papel destacado para alcanzar esta simplificación, pues, a fin de conseguir la máxima eficacia, sólo será necesario legislar a nivel Comunitario cuando esto no sea posible a nivel local, regional o nacional.

El diálogo estructurado constituye un instrumento efectivo para el intercambio de experiencias a este nivel subestatal, óptimo

para establecer determinadas políticas que requieren una acción local o regional. Siguiendo estos parámetros, los costes administrativos se verán reducidos pues no será necesario movilizar actores que no sean los directamente afectados por las políticas en cuestión, a la vez que la producción normativa se ceñirá a lo estrictamente necesario. Los informes de impacto elaborados en cada propuesta miden esta efectividad.<sup>13</sup> Barroso afirmó la importancia del principio de subsidiariedad y destacó la importancia de los informes elaborados por el CdR, comprometiéndose a la profundización de la cooperación durante la etapa pre-legislativa. Desde la Comisión se apoya el desarrollo de pactos territoriales entre el nivel nacional y sus entes regionales/locales. Es así como los principios rectores del diálogo estructurado establecidos en el Libro Blanco para la Gobernanza Europea se transforman para acoger otros nuevos: los principios rectores de la estrategia de Lisboa, encardinados en la *better regulation: benchmarking*, reducción de cargas administrativas, evaluación de impacto etc., pasando a un segundo plano la “buena” Gobernanza en la concepción de la Comisión Prodi.

Por último, en la resolución del CdR, que aparece como documento anexo al informe,<sup>14</sup> se incide en el desarrollo de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) y en la mayor y efectiva participación de los representantes regionales y locales en los procesos prelegislativos y de implementación, dentro de la Estrategia de Lisboa.

El quinto diálogo tiene lugar el 29

de noviembre de 2007. En esta ocasión, la Comisión está representada por su Vicepresidenta, Margot Wallström, para tratar el programa de trabajo de 2008. En esta reunión, además de destacar la ausencia del Presidente de la Comisión, es relevante la disminución del número de asociaciones representantes (18 frente a las 20 que participaron en las dos reuniones previas) y sobre todo, la disminución cuantitativa de las intervenciones (sólo 13 tomaron la palabra, mientras que en los años anteriores este número había oscilado entre 16 y 17, aparte de la masiva intervención de la primera reunión con Barroso, donde se contabilizaron 29 intervenciones).

A lo largo del debate mantenido en este encuentro, el Presidente del CdR, Michel Delebarre, manifiesta que el DE debe mantenerse como una herramienta flexible y lo más enfocada posible para promover la efectividad de la gobernanza multinivel. La idoneidad del nivel subestatal de cooperación reside en una mayor cercanía con los ciudadanos para transmitir a éstos las políticas europeas y de éstos recabar sus intereses y expectativas. Delebarre retoma de alguna manera, o al menos mantiene vivos, los principios originarios del diálogo.

Y es que muchos de los objetivos de crecimiento y empleo establecidos en la Estrategia de Lisboa<sup>15</sup> dependen y conllevan una alta participación de los entes locales, así como muchas de ellas son implementadas y financiadas a este nivel. Dentro de la

intervención del representante de la CALRE, destaca el reconocimiento de las regiones en el Tratado de Lisboa y la importancia de un papel mayor para estas regiones con poderes legislativos en el proceso de consulta durante la aprobación de los presupuestos comunitarios, así como asegurar la independencia de los sistemas de financiación de estas regiones.<sup>16</sup>

En la resolución del CdR elaborada sobre las prioridades para 2008, que aparece como anexo al informe final del diálogo estructurado celebrado,<sup>17</sup> se incide en la importancia de una mejor legislación y el cumplimiento del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, así como la intervención de los entes regionales y la elaboración de los informes de impacto en la fase previa a la toma de decisiones. Asimismo, acoge la propuesta de Libro Verde sobre cohesión territorial que la Comisión proyectaba y que elaboraría finalmente en octubre de 2008<sup>18</sup> y considera el gran potencial para la cooperación territorial que constituyen las AECT, así como el resultado descentralizador de las políticas de vecindad o de cooperación interregional o transfronteriza. Esto viene a reforzar, si cabe, los vínculos entre los principios del *better regulation*, y la idea o necesidad de reforzar el diálogo con las asociaciones, pues como se ha tratado anteriormente, el diálogo a este nivel infraestatal y la elaboración de informes de impacto, son determinantes en la eficacia y simplificación normativa perseguidos por el objetivo “better regulation”. El intercambio de

<sup>12</sup> Un punto importante de debate surge con la intervención del representante de los Municipios Alemanes cuando aborda el objetivo de “legislar mejor”

<sup>13</sup> En este punto se critica la regulación en materia de contratación pública en cuanto descarta los contratos por debajo de determinados umbrales, pues supone una mayor carga administrativa para entes locales y regionales.

<sup>14</sup> Página 67 del Informe de trabajo legislativo y de trabajo de la Comisión previsto para 2007.

<sup>15</sup> Elaborada tras la Cumbre mantenida en Lisboa entre los líderes políticos de la UE en marzo de 2000, bajo el consenso de los Estados Miembros con la idea de modernizar Europa y que fue relanzada en febrero de 2005 incidiendo en el crecimiento económico.

<sup>16</sup> Intervención de Izaskun Bilbao, Presidenta del Parlamento vasco y Presidenta de la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas.

<sup>17</sup> Pág. 39 y siguientes del programa legislativo y de trabajo previsto para 2008 de la Comisión. COM 2008, 616 final, de 6 de octubre.

<sup>18</sup> COM 2008, 616 final, de 6 de octubre.





experiencias que se desarrolla a lo largo del DE y la exposición de intereses debe consolidarse como una herramienta óptima para influir de forma decisiva en las políticas europeas, elevando a este nivel los intereses reales de los ciudadanos, eliminando una regulación excesiva, obsoleta o ineficaz.

No es posible comentar con mayor detalle el sexto diálogo, celebrado el 27 de noviembre de 2008. En este caso, y después de que el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, presentara ante el Pleno del Comité de las Regiones el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2009, Hervé Jouanjean, Vicesecretario General de la Comisión Europea presentó el mismo programa a las asociaciones territoriales participantes. Como es sabido, el programa de la Comisión para el año en que se escribe este artículo se intenta centrar en mejorar la capacidad de la UE para poder ofrecer respuestas rápidas y eficaces en tiempos de crisis, como el actual. Por ello intenta dotarse de un enfoque práctico y orientado a todos los ciudadanos de la UE, a partir de cuatro grandes prioridades: crecimiento y empleo; cambio climático y Europa sostenible; Europa cercana a sus ciudadanos; y Europa como socio mundial.

### 3.3. Diálogos estructurados temáticos

A raíz de los primeros encuentros de carácter general para debatir el programa de acción anual, se observó la necesidad de establecer diálogos de forma temática, para elaborar políticas más concretas de actuación y posibilitar un intercambio de experiencias más eficaz.

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión de diciembre de 2003 ya citada y la decisión del CdR de marzo de 2004,<sup>19</sup>

la lista de temas a incluir en los diálogos temáticos será redactada por el CdR en consulta con las asociaciones, que podrán hacer sugerencias de temas a tratar a través de la web del Comité.

Los **dos primeros** debates se dedicaron a las políticas de desarrollo sostenible; la primera en octubre de 2005, siguiendo la firma del Convenio de Aarhus sobre la implementación del Protocolo Kyoto en la UE, y la segunda en diciembre de 2005 sobre políticas marítimas.

La **tercera** reunión, celebrada el 15 de junio de 2006, se celebró con la participación de la Comisaria Margot Wallström para tratar las políticas de Comunicación, siguiendo el Libro Blanco de 1 de febrero de 2006, que intenta reducir el distanciamiento entre la UE y sus ciudadanos. Destaca de este diálogo la idea de comunicación como una acción de doble dirección, destinada tanto a explicar las decisiones tomadas como a recoger demandas. La Comisión ha elaborado diferentes iniciativas para mejorar su capacidad de comunicación y promover un acercamiento a los ciudadanos; entre ellas, el Plan de Acción de la Comisión sobre Comunicación y el Plan D (Democracia, Diálogo y Debate) de 2005, así como el Libro Blanco sobre la Política Europea de Comunicación de 2006. Éste último pretende favorecer la comunicación y el debate público en Europa, incluyendo niveles regionales, locales y europeos, así como ONGs, sociedad civil y grupos de interés, para reforzar el papel de los ciudadanos y el proceso democrático. El Comité de Regiones y el Comité Económico Social salen reforzados como esferas de representación de la sociedad civil, siguiendo el principio de subsidiariedad.

El **cuarto** diálogo estructurado temático se llevó a cabo el 20 de junio de 2006 con Ján Figel, Miembro de la Comisión

para la Educación, Formación, Cultura y Multilingüismo. En él se debatió la contribución al éxito de la Estrategia de Lisboa y el papel de las regiones y ciudades junto con asociaciones relevantes. Desde la Comisión se promueve el diálogo interregional y el intercambio de prácticas para el óptimo desarrollo de la Estrategia de Lisboa, seguimiento y evaluación que pertenece a los Estados Miembro.

Otro tema importante en este ámbito de educación y formación es la cooperación transfronteriza (programa TEMPUS) así como las prácticas de intercambio regional de información, reflejado en la Comunicación de la Comisión sobre Participación e Información de la Juventud de julio de 2006 y del Pacto Europeo para la Juventud y Promoción de la Ciudadanía Activa<sup>20</sup> dentro del marco de la Agenda de Lisboa. El Programa “Juventud”, que será reemplazado a partir de 2007 por el “Programa de Acción Juventud” apoya los programas elaborados para jóvenes, la mayor parte de ellos de carácter local.

Un **quinto** encuentro temático se celebró el 20 octubre de 2006, entre entidades regionales, el CdR y miembros de la Comisión, esta vez con el Comisario responsable de Economía y Asuntos Monetarios, Joaquín Almunia. Al respecto, el Comisario recordó el compromiso de los gobiernos a todos los niveles y la gestión de su presupuesto en el éxito de las políticas de la unión monetaria europea, de ahí que el reconocimiento de las responsabilidades legales de los entes regionales y locales sea proporcional a sus recursos financieros. Se debatió el hecho de que, desde los años noventa, la progresiva descentralización fiscal de muchos Estados Miembros (EEMM) ha incrementado la au-

tonomía de los entes locales y regionales y con ello la necesidad de reajustar su papel en la toma de decisiones, así como la capacidad para exigirles el cumplimiento de los valores fijados dentro del pacto de desarrollo y estabilidad (si bien, siendo un compromiso adquirido por los EEMM, sólo a nivel nacional se responde por su incumplimiento), lo que dibuja un mapa europeo poco homogéneo en la asignación de competencias fiscales. Sin embargo, en el debate se matizó que esta descentralización no ha ido acompañada de unos mayores niveles de déficit (a excepción de Alemania). Para asegurar la estabilidad económica en este panorama descentralizado, es aconsejable otorgar una mayor flexibilidad a las regiones para gestionar sus propios recursos, al mismo tiempo que establecer parámetros objetivos a nivel nacional sobre el desarrollo de los programas de estabilidad.

El representante de CALRE en su intervención trató la posibilidad de participación de las regiones en la aprobación de los presupuestos comunitarios, pudiendo hacer observaciones sobre aquellos aspectos relativos a su esfera de responsabilidad. A lo que el Comisario señala que dicha decisión, así como la distribución de la gestión fiscal de los EEMM pertenece a la esfera de competencias nacionales, no pudiendo pronunciarse al respecto la Comisión, pero sí reforzando la solución que mejor se adapte a las necesidades regionales existentes, ya sea facilitando la participación regional a nivel interno o bien la participación directa a través de comités específicos dentro del Consejo (como algunos EEMM vienen haciendo en determinadas áreas).

Posteriormente, se celebra el **sexto** encuentro temático en septiembre de 2007 con Vladimir Spidla, Comisario para

<sup>19</sup> | CdR 380/2003 ítem 2.

<sup>20</sup> | 30 de mayo de 2005, COM (2005), 206.



las políticas de empleo, tras la adopción de la Comunicación de la Comisión sobre flexiseguridad de junio de 2007.<sup>21</sup> El Comisario observa la importancia de este debate, pues es el nivel regional, aparte de las directrices de ámbito nacional, el idóneo para la puesta en práctica de estas políticas de empleo y el intercambio de experiencias (especialmente políticas de formación continua y de mercado de trabajo activo). La Asociación de Municipios Alemanes criticó la Comunicación de la Comisión por no tratar la importancia de las entidades locales y regionales al respecto. Esta asociación critica del mismo modo la situación del empleo joven, de re-integración al mercado laboral de personas mayores de 50 años y la conciliación de vida familiar-laboral, áreas en que los municipios y regiones juegan un importante papel de implementación al estar en mejor posición para responder a las necesidades de los ciudadanos y hacer frente a las cuestiones de responsabilidad social. Durante este encuentro el Comisario señaló que se ha firmado un Convenio conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en temas de intercambio de buenas prácticas en las estrategias de empleo local. También se destacó la importancia del CdR en la representación de regiones y municipios para la implementación de la Estrategia de Lisboa. La descentralización en la Estrategia de Lisboa se manifiesta en la gestión regional de los fondos estructurales y la atención al principio de subsidiariedad que rige las políticas comunitarias. Las conclusiones derivadas de este encuentro serán observadas a la hora de definir las futuras políticas en este ámbito. Dentro de las políticas de flexiseguridad se aborda el tema de las Colaboraciones Público-Privadas y la incorporación de consideraciones sociales en las mismas.

<sup>21</sup> COM (2007) 359 final.

En el **séptimo** encuentro temático participa Benita Ferrero-Waldner y se dedica a la Política Europea de Vecindad, (PEV), el 18 de diciembre de 2007. El Presidente del CdR demostró su satisfacción con el encuentro, considerándolo un gran éxito por su intenso debate. Benita Ferrero también destacó las ventajas de la incorporación regional y local en los debates de la PEV, pues son fuente de experiencia y conocimiento para definir las estrategias y fijar objetivos. Se destacó que las regiones juegan un papel complementario al del CdR en los temas de política de vecindad., siendo especialmente relevante a nivel regional en aspectos tales como Migraciones, Sinergia del Mar Negro, Programa EUROMED, Cooperación económica o Gestiones de visados. Las políticas de migración son de competencia nacional, por lo que la PEV la trata de forma complementaria.

En el debate se matizó que aunque los interlocutores de la Comisión para elaborar los planes de PEV son los EEMM, se reconoce la importancia de la consulta con entidades locales y sociedad civil. Se requieren nuevos esfuerzos por parte de los EEMM en materia de liberalización agrícola para la conclusión de las negociaciones con los socios comerciales de la UE, mejorando así los intercambios transfronterizos. Las entidades locales y regionales son fundamentales en la política de integración de los inmigrantes, siendo tratado como un objetivo común y pudiendo ser receptoras de fondos comunitarios al respecto.

En el **octavo** encuentro temático (18 de junio de 2008) la Comisaria de Política Regional, Danuta Hübner, presentó ante las asociaciones el Quinto informe de la Cohesión económica y social. Una presentación que había venido precedida de un largo período de

consulta, durante el cual muchas de estas asociaciones habían tenido ocasión de debatir y elaborar sus propias propuestas sobre el tema. Éstas sirvieron de base para las diferentes, y numerosas, contribuciones aportadas,<sup>22</sup> las cuales comparten una serie de ideas:

- conexión entre la política de cohesión y la defensa del modelo económico y social de la UE frente a los retos de la globalización.
- defensa de la capacidad de las regiones de aplicar y adaptar esa política: si cada región experimenta los impactos de la globalización de formas diversas, es importante que éstas dispongan de herramientas para responder de forma específica, y para desarrollar plenamente sus capacidades endógenas.
- demanda de considerar, por parte de la Comisión, otras políticas sectoriales de fuerte impacto territorial: política medioambiental, política de transporte, investigación y desarrollo, política energética, especialmente en relación a mejorar su coordinación con la política de cohesión.
- felicitación por el hecho de que, una vez entre en vigor el tratado de Lisboa, el objetivo de la cohesión territorial será parte de la legislación primaria de la Unión. Dado que todos los agentes serán parte de su ejecución, la UE necesita generar una noción compartida de este concepto y determinar las acciones a desarrollar por parte de todas las políticas y de todos los niveles de gobierno para alcanzar este objetivo que fija el Tratado.

El **noveno** encuentro temático (9 de diciembre de 2008) reunió a las asociaciones territoriales con Androulla Vassiliou, Comi-

saria de Salud. Los temas tratados fueron los derechos de los pacientes a la atención médica transfronteriza; la seguridad de los pacientes y la calidad de los servicios médicos; y el Libro verde para los profesionales de la salud. Justamente, diversas regiones europeas, entre las que figura Cataluña, se han comprometido a presentar en el plazo de un mes un informe sobre los beneficios y objeciones que creen debería tener la futura directiva europea de movilidad de pacientes. Esta Directiva había sido presentada en julio de 2008, con el objetivo reforzar los derechos de los pacientes que viajan para recibir tratamiento en otro Estado miembro. La directiva establece que los europeos no necesitan autorización previa de su país de origen para recurrir al 'turismo sanitario' y tienen derecho a que se les reembolse el coste del tratamiento a la vuelta. No obstante, se contemplan una serie de salvaguardas para evitar poner en riesgo la viabilidad financiera de los sistemas sanitarios públicos. La cuestión es crítica para las regiones europeas que gestionan directamente estos servicios, y que por ello deben tanto tener un papel central en la determinación de los gastos, como recibir los correspondientes desembolsos –que, en principio, llegarían al Estado miembro correspondiente, no a la propia región–. Por todo ello, las regiones con capacidad gestora en este ámbito han conseguido entablar un diálogo directo con la Dirección General de Sanidad de la Comisión Europea.

## 4. Balance

### 4.1. ¿Se cumplen los objetivos del Libro Blanco?

Una vez analizados los encuentros, puede valorarse el cumplimiento de los obje-

<sup>22</sup> Las de la AEBR, AEM, ANCI, Arco Latino, CALRE, CMRE, COSLA, CRPM, Eurocities, Asociación de Municipios Alemanes y REGLEG. Véase el Anexo I para una lista completa de asociaciones y sus siglas.

tivos del Libro Blanco. Recordemos que éste plantea ciertas propuestas de actuación,<sup>23</sup> destinadas tanto a Estados Miembro como a la Comisión y al propio Comité de Regiones. Para los primeros, se establece la recomendación de establecer sistemas internos abiertos a la participación local y regional que les permita a estas entidades subestatales la participación directa en la definición de las políticas comunitarias. El cumplimiento de este aspecto varía según el Estado, pero se puede afirmar que los diferentes procesos de descentralización, cada vez más generalizados, van en esta dirección.

#### Participación previa a la toma de decisiones

Para comprobar el éxito del diálogo estructurado al que la Comisión se compromete con los agentes regionales y locales es necesario observar los objetivos perseguidos. El diálogo se enfocó como un medio para la integración de las experiencias y realidades regionales y locales en la elaboración de las políticas comunitarias, es decir, de forma previa al proceso legislativo. Asimismo, esta fase prelegislativa se configura idónea para la emisión de informes de impacto, que doten de flexibilidad suficiente para, una vez adoptadas las políticas comunitarias, adaptarlas a las necesidades locales.

El objetivo establecido en el Libro Blanco de “entablar un diálogo más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las colectividades regionales y locales en una fase temprana del proceso de elaboración de políticas” se ha cumplido en parte. La mayoría de los debates celebrados han sido previos a la elaboración o emisión de Comunicaciones o diversos avances de la política al respecto.

A modo de ejemplo, podemos citar el

primero de ellos, sobre la implementación del protocolo de Kyoto, que es posterior a la firma de la Convención de Aarhus y previo al Reglamento que lo desarrolla; el segundo de los Diálogos Estructurados temáticos se celebró de forma previa a la adopción del Libro Verde sobre el futuro de la política marítima en Europa; el relativo a la educación fue previo a la aprobación de la Resolución del Consejo en materia de Educación y Formación dentro de la Estrategia de Lisboa. Por su parte, el Diálogo relativo a la Unión Económica y Monetaria precedió el acuerdo interinstitucional sobre el marco financiero para 2007-2013. Y por último, el reciente encuentro celebrado el 9 de diciembre de 2008, en materia de Sanidad, precedió a la elaboración del Libro Verde sobre el Personal Sanitario Europeo.<sup>24</sup>

Ello no obstante, en otras ocasiones, el debate sobre Comunicación, el de Flexiseguridad o sobre Política Europea de Vecindad han sucedido a los correspondientes Libro Blanco y Comunicaciones, respectivamente. En el caso de Política regional, podemos decir que, pese a que el V Informe de la cohesión ya se había elaborado –con amplia participación regional– se trata de un debate aún abierto, y la presentación ante las asociaciones tuvo lugar en un momento adecuado.

Por lo tanto, si bien la mayoría de los diálogos celebrados parecen acercarse al objetivo de encuentro previo a la toma de decisiones para recabar experiencias y realidades regionales y de entes locales, algunos de ellos han tenido lugar para establecer un intercambio de ideas *a posteriori* sobre lo ya decidido, recibiendo críticas o propuestas de modificaciones para un futuro. Lo mismo se puede sostener de los diálogos de carácter general, en los que se aprueba el Programa de Acción anual de la

Comisión ya elaborado, no dejando apenas espacio para contribuciones sustantivas de las asociaciones. Es destacable que el Programa para 2008 reserva, por primera vez, un apartado para futuras iniciativas políticas a definir, dejando cierto margen de diálogo con otros actores.

De la misma forma, es difícil delimitar el poder y medida de influencia que han tenido estos encuentros para un desarrollo legislativo posterior; si suponen un verdadero instrumento democrático para acercar estas políticas a la sociedad civil, o si es utilizado por la Comisión para legitimar aparentemente su actuación.

Analizando la trascendencia de los encuentros en cuanto al número de participantes procedentes de asociaciones regionales y locales, se observa que desde los primeros debates hasta los más recientes el nivel de participación ha variado relativamente poco. Sin embargo, el número de representantes que toma la palabra ha disminuido, y sobre todo a partir de 2005 para los debates generales anuales. Esta reducción puede deberse a la imposición de medidas más restrictivas fijadas entre el CdR y la Comisión de Barroso o también deberse a criterios de mayor eficacia, si se considera que un diálogo más reducido puede ser más fructífero.

Otro hecho que debe mencionarse es el análisis del tipo de participantes invitados a los diálogos. El Libro Blanco establece que se invitará a asociaciones europeas y nacionales de colectividades regionales y locales. Se pretendía claramente la participación de asociaciones altamente representativas de una amplia circunscripción territorial. Sin embargo, hay que observar la participación de algunas asociaciones o representaciones circunscritas a un territorio pequeño o muy limitado. Dicha participación puede no resultar fructífera, pues su aportación ceñida a sus particularidades pudiera no ser extensiva a las demás regio-

nes. En este aspecto, tal vez sería más eficaz limitar la participación a aquellas entidades que puedan aportar experiencias o elevar intereses verdaderamente representativos y extensibles a las demás regiones. Por otra parte, y como contrapartida a lo anteriormente dicho, una representación demasiado general y reducida no daría resultados ni atendería necesidades reales.

Otro aspecto crítico importante es el “dinamismo” de las intervenciones, cualidad que destacó como deseable el Presidente Prodi durante la apertura de la reunión inaugural del diálogo el 10 de mayo de 2004. Este dinamismo no es tal en la realidad, pues las asociaciones participantes registradas que quieran intervenir deben indicarlo, presentando sus preguntas, para las que el Comisario se ha preparado previamente una respuesta. Por lo tanto, no hay lugar a un verdadero diálogo, sino a una presentación de sucesivas propuestas e intereses intercaladas con las respuestas o visiones al respecto de la Comisión.

#### Potenciar la coordinación entre la Comisión y las entidades regionales

El Diálogo Estructurado debería servir de foro consolidado y sistemático para la expresión e intercambio de intereses y prácticas de los niveles subestatales, institucionalizando, en cierta medida, los instrumentos de consulta de la Comisión. Pero no todas las regiones pueden participar ni tampoco lo hacen individualmente, sino sólo aquellas que el CdR junto con unas asociaciones ha seleccionado. El intercambio de experiencias que plantean las asociaciones puede facilitar la comprensión de los intereses regionales y locales por la Comisión, siempre y cuando sean planteamientos concretos y realistas, pero tampoco debe incidir en cuestiones muy concretas fuera del alcance de actuación de la Comisión.

<sup>23</sup> | *Página 15 del Libro Blanco.*

<sup>24</sup> | *COM (2008) 725 final.*





### Asegurar la mejor comprensión de los objetivos comunitarios por los ciudadanos

Este nivel de diálogo consolida la expresión de los intereses de los ciudadanos, pues son representantes de los entes territoriales, elegidos democráticamente, los que acercan a la Comisión y al nivel europeo sus más directas inquietudes o intereses, reduciendo el déficit democrático que sufre la UE y mejorando la confianza de los ciudadanos en las políticas europeas, ya que los entes regionales y locales son también los encargados de transmitir gran parte de las políticas comunitarias a los ciudadanos, o al menos el primer nivel de la administración al que los ciudadanos pueden dirigirse.

### Mayor transparencia

La participación a nivel subestatal acerca las políticas y las hace más comprensibles a los ciudadanos. No obstante, el hecho de que sólo participen determinadas asociaciones regionales y locales y no otras, puede plantear dudas sobre su completa transparencia, así como los resultados finales de esa contribución y su posterior plasmación real en las políticas comunitarias, especialmente en los encuentros generales. Asimismo, el diálogo estructurado ha recibido críticas por algunas asociaciones (véase el apartado de la Asamblea de Regiones de Europa), pues no se celebra un verdadero diálogo, ya que las preguntas y respuestas están previamente preparadas y no hay cabida a intervención espontánea, ni tiempo suficiente para cada asociación, ni verdadera capacidad de influencia que pueda reflejarse en el resultado legislativo final.<sup>25</sup>

### 4.2. Asociaciones participantes y sus observaciones sobre el funcionamiento del diálogo estructurado:

A continuación, se analizarán las observaciones más reiteradas de las asociacio-

nes con más presencia en los debates celebrados hasta el momento.

**ASAEL** (Asociación Aragonesa de Entidades Locales). Posee oficina permanente en Bruselas. Según su página web (<http://www.asael.es/>), provee información a sus miembros sobre la UE y sus políticas, así como sirve de intermediario para las consultas que sus miembros remiten a las instituciones. Como función representativa, participa en los diálogos estructurados con el CdR y la Comisión.

**Arco Latino** (representantes de las provincias y administraciones locales de segundo nivel del territorio del Mediterráneo occidental) ha participado en el debate sobre los presupuestos, sobre planes de trabajo para 2006, mostrando su interés en la elaboración de propuestas concretas para la política europea de vecindad en el Mediterráneo y con respecto al debate entablado con la Comisaria para la política regional, destacó la falta de reconocimiento del papel representativo de las entidades locales de segundo nivel (las diputaciones en España) a pesar de su potencial.

**La Conferencia para las regiones periféricas y marítimas** (CRPM) como representante de 160 regiones de 28 países, manifiesta los intereses de estas regiones en sus ámbitos de actuación. Su agenda de actividades se mantiene actualizada en su página web. Las cuestiones de vecindad, políticas de cohesión, desarrollo sostenible, política marítima y de desarrollo con los países ACP se mostraron como sus principales intereses a lo largo del diálogo mantenido con Benita Ferrero y durante las reuniones generales anuales.

**EUROCITIES** es la representación de las 120 principales ciudades europeas,

muy presente en los debates estructurados. Desde el comienzo, participó en el diálogo general con Barroso de febrero de 2005, en el que esta red acogió la práctica del diálogo estructurado como instrumento para favorecer la participación de las ciudades y regiones en los procesos de elaboración legislativa comunitaria, al ser éstas responsables de la implementación de la mayor parte de las políticas europeas. Durante este diálogo, se destacó la necesidad de plantear debates temáticos, aún no existentes, para tratar de forma más efectiva políticas comunitarias concretas. Asimismo, propuso una reunión de alto nivel previa al Consejo de Primavera entre la presidencia del Consejo, la Comisión, el Parlamento, el CdR y las asociaciones de regiones y entidades locales. Del debate general mantenido el 7 de diciembre de 2006, las conclusiones del Presidente de EUROCITIES al respecto no son del todo satisfactorias, pues consideró insuficiente el tiempo concedido a las asociaciones de entidades locales y plantea una reformulación de este instrumento, de forma que procure un verdadero diálogo.

Un papel importante en estos diálogos lo tiene la **CALRE**, pues reúne los entes regionales con poderes legislativos. En el celebrado con la Vicepresidenta de la Comisión para tratar el plan de acción de 2008 destacó la importancia de estos encuentros para el acercamiento a los ciudadanos de las políticas europeas, más transparentes, eficientes y sostenibles. En este encuentro, así como en el mantenido con el Comisario de Economía en octubre de 2006, formuló una pregunta sobre el criterio de autonomía financiera y la posibilidad de reconocimiento por instancias europeas de los sistemas fiscales regionales de algunos EEMM. Considera que las regiones con competencia legislativa que cuentan con autonomía presupuestaria a nivel nacional, siendo cofinan-

ciadoras de la política regional de la UE y en buena parte gestoras de los presupuestos comunitarios, deberían participar de forma sistemática en los debates sobre presupuesto. Frente a este planteamiento tanto el Comisario para la Unión Monetaria y la Vicepresidenta Wallström, en sus respectivos debates, insistieron en la competencia de los EEMM en el diseño de su estructura fiscal y competencias de recaudación presupuestaria. Por ello, la Comisión no puede decidir sobre la intervención regional en la aprobación presupuestaria ni en otro ámbito que reconozca esta autonomía regional presupuestaria, pudiendo únicamente apoyar las medidas nacionales internas dirigidas a una mejor representación regional en la preparación del presupuesto.

La **ARE**, Asamblea de Regiones de Europa, representante de 255 regiones y 13 asociaciones interregionales, ha participado en distintos diálogos. Se ha pronunciado sobre el Libro Blanco en Política de Comunicación de 2006, acogiendo el amplio reconocimiento del rol de las regiones en el acercamiento a los ciudadanos de las políticas comunitarias, como importantes socios para las instituciones. La página web ofrece la lista de actividades y declaraciones de la asociación. Sus posiciones, intervenciones y preguntas realizadas a los Comisarios aparecen en la misma web, hasta el debate en materia de sanidad de 9 diciembre de 2008. La ARE hace unas observaciones interesantes al respecto de la práctica de diálogos estructurados.

En su informe sobre “el Rol de las Regiones en la Re-conexión de Europa con sus Ciudadanos” de marzo de 2006, la ARE presenta determinadas recomendaciones para revitalizar el Diálogo y convertirlo en un verdadero diálogo directo entre las asociaciones regionales y la Comisión. Si en un

<sup>25</sup> | AER White Paper on the Role of the Regions in Reconnecting Europe with its Citizens, March 2006, pág. 18.



principio recibía con optimismo la iniciativa de mantener diálogos territoriales sistemáticos, felicitando la actuación de la Comisión de Prodi, parece que el cambio de formación de la Comisión vino a dar un vuelco a la iniciativa, truncando estas expectativas.

La recomendación del ARE para la reactivación y recuperación del sentido original de estos debates es, principalmente, separarlo de la idea de acción intermediaria interinstitucional del CdR y dejar más espacio a la participación directa de de asociaciones.<sup>26</sup> En este replanteamiento del debate estructurado, es vital la celebración de los diálogos con anterioridad a la aprobación de los planes de acción anuales de la Comisión (y no *a posteriori* como anteriormente), de esta forma se posibilitaría un verdadero diálogo y que las contribuciones de las asociaciones se reflejen en las políticas europeas.

Para mejorar las intervenciones a lo largo del debate, elevar su calidad y oportunidad, se propone la reducción de participantes a aquellas asociaciones de representación regional o local a nivel europeo, que presenten contribuciones interesantes y oportunas.

En un comunicado de 31 de agosto de 2006 la ARE propone a la Comisión una mayor transparencia y una descarga administrativa en los procesos de participación ciudadana. Incide, asimismo, en la necesidad de un tratamiento diferenciado de las asociaciones frente a otros *lobbies*, pues los primeros forman parte de la estructura de gobernanza europea y representan intereses de autoridades públicas.

De esta forma, los trámites de inscripción para participar en los debates, como si de grupos de interés se tratara, debería suprimirse y dejar abierta la participación a las regiones interesadas. En último lugar, para posibilitar la evaluación de estas prácticas, recomienda la elaboración de informes de seguimiento de la Comisión que evalúen las contribuciones regionales y si han sido consideradas e incluidas finalmente en las políticas europeas, la idea de seguimiento a la que Barroso hizo referencia en su reunión con el CdR de 12 abril de 2005 sobre la evaluación del diálogo estructurado, pero sin plantear medidas concretas al respecto.<sup>27</sup>

## 5. Conclusiones

A pesar de las críticas y los déficit que pueda presentar, el diálogo estructurado es un instrumento que demuestra la progresiva descentralización europea, la internalización de las políticas de la UE y la europeización de las regiones, que como actores y responsables finales de muchas políticas comunitarias exigen su intervención en la elaboración de las mismas, no sólo para perfilar detalles, sino para su misma concepción.

Seguramente, hay una cierta contradicción entre el método de influencia habitual utilizado por las redes de ciudades y regiones –poco formalizado, personal, con tiempos diferentes, basado en la capacidad técnica más que en la representatividad política, altamente especializado– y la propia idea de estructuración del debate. Nos consta que, en la elaboración de determi-

nadas políticas –un caso digno de estudio podría ser la elaboración de la nueva Política marítima de la UE, y el trabajo de asociaciones como la CRPM–, los contactos entre redes y Comisión son continuos y fructíferos. La celebración del diálogo estructurado aparece, pues, como una ocasión altamente formalizada donde dar a esos contactos un escenario más institucionalizado; ahora bien, con todos los límites inherentes a la dinámica de trabajo escogida.

Las regiones necesitan intervenir en el proceso prelegislativo comunitario; al mismo tiempo, la gran complejidad de las políticas europeas, su espectro amplio y su intrincada dimensión legal, van a dictar que esta forma de intervención sea igualmente compleja, desigual en función de intereses y competencias, basada en procedimientos formales –consultas abiertas por la Comisión– e informales –informes de evaluación de impacto presentados por propia iniciativa regional–. Por ello, será difícil establecer un escenario –estos diálogos estructurados– donde la función de puesta en común prelegislativa se desarrolle plenamente, con información, participación y resultados óptimos; simplemente, es un objetivo demasiado amplio para un formato tan limitado. Sin embargo, debemos tomar nota que los Comisarios con responsabilidad en las materias de mayor impacto territorial –con la excepción quizá de Ciencia e investigación (Comisario Janez Potočnik) y Política Agrícola Común (Mariann Fischer Boel)– han mantenido reuniones sectoriales con las asociaciones territoriales europeas a través del mecanismo de diálogo estructurado.

Un elemento muy importante a tener en cuenta es el hecho de que es el propio CdR quien acoge y organiza estas reuniones entre asociaciones y Comisión Europea. En el año 2004, esto no parecía un problema:

el Comité estaba en horas relativamente bajas, los Comisarios no lo frecuentaban, y la dispersión de sus trabajos e informes limitaban su capacidad de impacto e influencia en el proceso legislativo de la Unión. Sin embargo, esta tendencia se ha invertido: ahora es habitual que a las sesiones plenarios del Comité acudan dos o tres comisarios, por lo general a presentar y exponer nuevas iniciativas legislativas. Con ello, un objetivo inicial de los diálogos –la intervención prelegislativa– queda desbordado por la dinámica del propio CdR, que en su salón de plenos y también en sus pasillos permite esta función a un número mayor de actores –sus miembros–, dotados además de la mayor autoridad política. Esto fue visible en el último diálogo, con el presidente de la Comisión ante el Pleno y un Vicesecretario general ante las asociaciones presentes en el diálogo.

Al día de hoy, el Diálogo no constituye un auténtico mecanismo de consulta prelegislativa, y las finalidades y objetivos que perseguía en sus orígenes con la Comisión Prodi se han visto superados por las prioridades políticas marcadas por la Comisión Barroso: no es ya una herramienta de la buena gobernanza de principios de siglo, sino un instrumento que quisiera estar al servicio de la *better regulation*, pero que apenas alcanza el objetivo de mejorar la presencia institucional regional en Bruselas.

Para una mayor efectividad de este instrumento se hace aconsejable, como establece el informe de la Asamblea de Regiones de Europa, la separación del mismo de la institucionalidad del CdR; si bien éste es un buen agente intermediario y organizativo, no debe intervenir demasiado en el diálogo para permitir un genuino intercambio de experiencias. En la actualidad, según el informe de marzo de 2006 de la ARE, el CdR ha asimilado el diálogo estructurado.

<sup>26</sup> | Caso práctico, *The Structured Dialogue*, página 18, AER White Paper on the Role of the regions in reconnecting Europe with its citizens, March 2006.

<sup>27</sup> | Pág. 5, R/CdR 62/2005 item 3a.



do con la consulta que la Comisión realiza al CdR de forma posterior a la elaboración de su programa de trabajo.<sup>28</sup> Esta asimilación ha venido a diluir la trascendencia de este debate para las asociaciones, pues éste es el único instrumento de consulta formal del que disponen y, el hecho de que se celebre siempre *a posteriori* le resta eficacia y credibilidad.

Inciendo asimismo en la mejora de la eficacia del diálogo estructurado, es necesario que los participantes traten temas lo suficientemente concretos y especializados para aportar verdaderas contribuciones; pero tampoco en exceso, para facilitar el intercambio de experiencias e intereses con otras regiones o asociaciones europeas. Debe, por tanto elevarse el nivel de los participantes, no en cantidad, sino en calidad, así como cuidarse más el proceso de elaboración de las propuestas, para conseguir que sean no sólo relevantes sino también originales. Al mismo tiempo, será adecuado establecer un mecanismo de seguimiento de los distintos diálogos a fin de poder determinar su impacto en el proceso prelegislativo.

Finalmente, no podemos dejar de señalar, dada la temática general de este Anuario, que la convocatoria de una edición de un

Diálogo Estructurado temático, dedicado a la cooperación descentralizada, podría ser de gran interés. La movilización e implicación local ya fueron altas cuando, hace unos pocos años, la Comisión publicara su Comunicación sobre “La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea”.<sup>29</sup> Esta Comunicación, que fue objeto de un Dictamen por parte del CdR,<sup>30</sup> abrió ya la vía a una definición más clara de la interficie local/regional dentro de las actividades de cooperación internacional. Una Comunicación más reciente, “Autoridades locales: agentes del desarrollo”<sup>31</sup> sugiere directamente la posibilidad de establecer “un diálogo estructurado con las Autoridades Locales (AL) sobre política de desarrollo. Esto podría tener lugar con el auspicio del CdR, dada su tarea de dotar de voz a las autoridades locales a nivel europeo, e incluir a las AL y las redes de AL. Este diálogo podría tomar la forma de asambleas anuales que implicarían a todos aquellos que participan de forma activa en este sistema de cooperación para reforzar estas relaciones, mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo y asegurar la sostenibilidad tanto de las acciones únicas como de las acciones piloto.” (punto 3.1).

<sup>28</sup> | Como lo establece el punto I. 3 del Protocolo sobre el acuerdo de cooperación que rige las relaciones interinstitucionales entre CdR y Comisión. R/CdR 86/ 2007 ítem 3a).

<sup>29</sup> | COM (2006) 421 final, 30 de agosto de 2006.

<sup>30</sup> | (2007/C 197/09)

<sup>31</sup> | COM (2008) 626.

## Anexo 1 | asociaciones y sitios web

Asociaciones	sitio web
EUROCITIES	<a href="http://www.eurocities.org">http://www.eurocities.org</a>
Conferencia de Asambleas Legislativas Europeas (CALRE)	<a href="http://www.calre.eu">http://www.calre.eu</a>
Conferencia de Regiones con Poder Legislativo (REGLEG)	<a href="http://www.regleg.eu">http://www.regleg.eu</a>
Convention of Scottish Local Authorities (COSLA)	<a href="http://www.cosla.gov.uk">http://www.cosla.gov.uk</a>
Asamblea de Regiones Europeas (ARE)	<a href="http://www.aer.eu/">http://www.aer.eu/</a>
Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CRPM)	<a href="http://www.ccre.org/">http://www.ccre.org/</a>
Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)	<a href="http://www.aebr.net/">http://www.aebr.net/</a>
Red Europea de Ciudades y Regiones para la Economía Social	<a href="http://www.revesnetwork.net/">http://www.revesnetwork.net/</a>
Arco Latino	<a href="http://www.arcolatino.org">http://www.arcolatino.org</a>
Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM)	<a href="http://www.crpm.org">http://www.crpm.org</a>
Asociación Europea de Representantes Electos de Zonas de Montaña (AEM)	<a href="http://www.promonte-aem.net/AEM">http://www.promonte-aem.net/AEM</a>
Cooperación Subregional de los Estados Bálticos	<a href="http://www.bsssc.com/">http://www.bsssc.com/</a>
Unión de Ciudades Bálticas	<a href="http://www.ubc.net/">http://www.ubc.net/</a>
Asociación de los Landkrais alemanes	<a href="http://www.kreise.de/landkreistag/">http://www.kreise.de/landkreistag/</a>
Unión de Metrópolis Polacas	<a href="http://www.selfgov.gov.pl/eng/about-ump/index.html">http://www.selfgov.gov.pl/eng/about-ump/index.html</a>
Asociación Aragonesa de Entidades Locales (ASAEL)	<a href="http://www.asael.es">http://www.asael.es</a>
Asociación Nacional de Municipios Italianos (ANCI)	<a href="http://www.anci.it">http://www.anci.it</a>
Gobierno Local en Dinamarca	<a href="http://www.kl.dk">http://www.kl.dk</a>
Asociación de Regiones de Francia	<a href="http://www.arf.asso.fr/">http://www.arf.asso.fr/</a>



Articus, Stephan (2005). "Reposition or Lose – Municipalities' reactions to European integration". *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 44 (2). Disponible en <http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/>

Börzel, Tanja (2002). *States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.

Comisión Europea (2006). *Política de cohesión y ciudades. La contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*. Luxemburgo: OPOCE.

Finnemore, Martha y Sikking, Kathryn (1998). "International Norms Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52 (4): 887-917.

Hepburn, Eve (2007). "The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions'. The Territorial Strategies of Substate Political Parties 1979-2006". Ponencia presentada en la Conferencia anual de la European Union Studies Association (EUSA), Montreal, 17-19 de mayo 2007.

Hoppe, Marcus (2004). "Sub-state nationalism and European integration: identity construction and visions of Europe". Ponencia presentada en el UACES Student Forum Fifth Northern Regional Conference, Glasgow Caledonian University, 8 de mayo 2004.

Jeffery, Charlie (ed.) (1997) *The Regional Dimension Of the European Union. Toward a third level in Europe?* Londres: Frank Cass.

Keating, Michael (1998) *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Londres: Edward Elgar.

Keck, Margaret y Sikking, Kathryn (1998). *Activist beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Morata, Francesc (2004a). "Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea". En Morata, Francesc, Lachapelle, Guy y Paquin, Stéphane (Eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

Morata, Francesc (2004b). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Morata, Francesc (2005). "El proyecto de Tratado Constitucional: la participación regional en el control de subsidiariedad". *Working Papers On Line*, 9. Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus. Disponible en [www.iuee.eu](http://www.iuee.eu).

Muñoz, José María (1999). "El Comité de las Regiones y la democracia regional y local en Europa". En Letamendía, Francisco (ed.), *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*. Madrid: Fundamentos.

Nagel, Klaus-Jürgen (2004). "La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado". En Morata (2004b).

Ramon, Ricard (2004). "El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel". En Morata (1994b)

Sánchez Cano, Javier (2008). "Redes subestatales e integración regional en la Unión Europea y América Latina". En *Anuario de la cooperación descentralizada. Año 2008*. Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 180-211.

Tömmel, Ingeborg (2004). "Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Unión Europea a favor de la Europa de las Regiones". En Morata (2004b).

Vara Arribas, Gracia (2005). "The changing Dynamics of Sub-State participation: The Commission's proposals for increasing regional and local involvement in European Policy Processes". En *Eipascope* N. 2005/2, pp. 19-25.

Warleigh, Alex (2002). "The Committee of the Regions' en Warleigh (Ed.), *Understanding European Institutions*, Londres: Routledge.

Zurrigoitia, Mikel Antón (2006). "La participación de las entidades subestatales en el proceso de reforma". En *AAVV Europa: el estado de la Unión*. Pamplona: Aranzadi.