



LIBRO BLANCO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES SOBRE LA GOBERNANZA MULTINIVEL

El Comité de las Regiones abre una consulta general para recabar el punto de vista de los entes, asociaciones y partes interesadas, y les pide que le presenten sus observaciones sobre la mejor manera de aplicar la gobernanza multinivel en Europa. Los comentarios pueden enviarse hasta el 30 de noviembre de 2009 a la dirección siguiente:

**Comité de las Regiones de la Unión Europea
Célula de Prospectiva
Despacho VMA 0635
Rue Belliard 101
1040 Bruselas
BÉLGICA**

o por correo electrónico: governance@cor.europa.eu

UNIÓN EUROPEA



Comité de las Regiones

CONST-IV-020

80º Pleno

17 y 18 de junio de 2009

**DICTAMEN DE INICIATIVA
del Comité de las Regiones**

**"LIBRO BLANCO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES
SOBRE LA GOBERNANZA MULTINIVEL"**

El Libro Blanco se hace eco de la voluntad de «Construir Europa en asociación» y fija dos grandes objetivos estratégicos: favorecer la participación en el proceso europeo y reforzar la eficacia de la acción comunitaria. En efecto, el interés decreciente de los ciudadanos por las elecciones europeas pese a que la mayoría percibe su adscripción a la Unión Europea como una ventaja frente a los retos de la globalización incita a asentar de nuevo la acción política en los principios y mecanismos de la gobernanza multinivel.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- **entiende la gobernanza multinivel como la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea.** La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados;
- recomienda que las reformas estratégicas comunitarias importantes se acompañen **con un plan de acción territorial** concertado entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones, que prevea mecanismos políticos destinados a facilitar la apropiación, la realización y la evaluación de las políticas aplicadas, y dotado de un plan de comunicación descentralizada;
- recomienda la instauración **de herramientas apropiadas al apoyo de la democracia participativa**, en particular en el marco de la Estrategia de Lisboa, de la Agenda Social, de la Estrategia de Gotemburgo, así como el **desarrollo de mecanismos del tipo «Agenda 21 Local»**, que constituyen mecanismos participativos e integrados de formulación de planes estratégicos a largo plazo;
- recomienda que **se consolide la práctica de la asociación**, tanto en un sentido vertical entre «entidades territoriales - Gobierno nacional y Unión Europea», como en el horizontal «entidades territoriales – sociedad civil», en particular en el marco del Diálogo Social;
- invita a la **Comisión Europea y a los Estados Miembros a reformar el método abierto de coordinación, para hacerlo más incluyente**, mediante el desarrollo en colaboración con los entes regionales y locales **de indicadores de gobernanza participativa y de indicadores territoriales**;
- recomienda la **sistematización del análisis del impacto territorial**, gracias a la implicación, desde la fase inicial de la decisión política, de los distintos agentes interesados, de manera que englobe las repercusiones económicas, sociales y medioambientales de las propuestas legislativas y no legislativas comunitarias relativas a los territorios;
- se compromete a presentar propuestas destinadas a apoyar el recurso a **la experimentación a nivel local y regional** en determinados ámbitos de intervención de la Unión Europea, como la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, la Agenda Social, la política de integración, la política para la innovación, la política de cohesión, el desarrollo sostenible o la protección civil;
- recomienda **el establecimiento de Pactos Territoriales Europeos**, capaces de asociar, de modo voluntario, a los distintos niveles de gobierno competentes, a fin de adaptar la aplicación de los grandes objetivos y prioridades políticas de la Unión Europea, sobre bases asociativas con los entes regionales y locales, e invita a **los entes territoriales interesados** a que se comprometan en dicho proceso y **a manifestarle su interés** al respecto en el marco de la consulta que se ha iniciado acerca de la aplicación del Libro Blanco.

Ponentes:

Luc Van den Brande (BE/PPE), diputado del Parlamento flamenco, Presidente del Comité de las Regiones

Michel Delebarre (FR/PSE), Alcalde de Dunkerque, Vicepresidente primero del Comité de las Regiones

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Construir Europa en asociación	5
3.	Favorecer la participación en el proceso europeo	9
4.	Reforzar la eficacia de la acción comunitaria	19
5.	Aplicación y seguimiento del Libro Blanco	36

«Hay muchas metas que no podemos alcanzar solos, pero sí juntos. Las tareas se reparten entre la Unión Europea, los Estados miembros, sus regiones y sus municipios.»¹

1. Introducción

La gobernanza constituye una de las claves principales del éxito del proceso de integración europea. Europa será fuerte, sus instituciones legítimas, sus políticas eficaces, sus ciudadanos se sentirán implicados e involucrados, si el modo de gobernanza de la misma garantiza la cooperación entre los distintos niveles de poderes a fin de aplicar la agenda comunitaria y de responder a los retos globales.

Los Jefes de Estado o de Gobierno plasmaron esta constatación en la Declaración de Berlín, de 25 de marzo de 2007. Al reconocer el alcance de la gobernanza multinivel, consagraron la visión y la concepción de Europa que el Comité de las Regiones había formulado varios días antes, en su Declaración de Roma².

Hoy en día, en la Unión Europea, alrededor de 95 000 entidades territoriales ostentan poderes de primer orden en sectores clave, como la educación, el medio ambiente, el desarrollo económico, la ordenación del territorio, los transportes, los servicios públicos y las políticas sociales, y contribuyen al ejercicio de la democracia y de la ciudadanía europeas³.

Tanto la proximidad a los ciudadanos como la diversidad de gobernanza a nivel regional y local constituyen un verdadero activo para la Unión. No obstante, a pesar de los progresos significativos que se han registrado durante estos últimos años por lo que al reconocimiento del papel de las mismas en el proceso europeo se refiere, quedan aún por realizar avances sustanciales, tanto a nivel comunitario como en los Estados miembros. La evolución será progresiva, pero son necesarios verdaderos esfuerzos ahora para eliminar las culturas administrativas que obstaculizan el avance de los procesos de descentralización en curso.

La crisis mundial actual pone de manifiesto la importancia de una buena gobernanza, en particular en el nivel europeo, y la necesidad de contar con la estrecha colaboración de los entes regionales y locales en la concepción y la aplicación de las estrategias comunitarias, dado que dichos entes son responsables de la aplicación de alrededor del 70% de la legislación comunitaria, por lo que

¹ Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma, Berlín, 25 de marzo de 2007.

² Declaración por Europa del Comité de las Regiones DI/CDR 55/2007 fin.

³ Las entidades territoriales representan:
16 % del PIB de la UE de los 27;
1/3 del gasto público;
2/3 de la totalidad del gasto en inversiones públicas;
56 % del empleo público (cifras Dexia).- <http://www.dexia.be/fr/particulier/press/pressrelease20090205-localauthorities.htm>

desempeñan un papel fundamental en la ejecución del Plan Europeo de Recuperación Económica. Por añadidura, en un contexto de rarefacción de las finanzas públicas, podrían ver el día tentativas de renacionalización de las políticas comunes y de centralización de los recursos, cuando, por el contrario, la globalización refuerza la pertinencia de la gobernanza multinivel.

La capacidad de la Unión Europea para adaptarse al nuevo contexto mundial se basa, en gran medida, en la capacidad que demuestren sus territorios para reaccionar, actuar e interactuar. Así pues, es fundamental que se dote a la Unión Europea de un método de gobernanza que combine, a un tiempo:

- la afirmación de la globalización y la aparición de un mundo multipolar que determina los desafíos que debe afrontar la Unión Europea;
- la continuación del proceso de integración europea con vistas a eliminar las fronteras, unir los mercados y aproximar a los ciudadanos en el respeto de las soberanías nacionales y la preservación de las identidades.

Para garantizar y desarrollar el modelo europeo, resulta verdaderamente imperativo atenuar dos de los riesgos esenciales de la globalización:

- el riesgo de que nuestras sociedades se vuelvan uniformes: debe fomentarse la diversidad;
- el riesgo de que aumenten las desigualdades en los Estados miembros y entre los Estados miembros: la solidaridad debe defenderse.

La iniciativa política del Comité de las Regiones se produce en un momento de transición y de cambio en el proceso de integración europea. La renovación del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, la transición hacia un nuevo marco institucional, la refundición del presupuesto de la Unión Europea, así como los efectos, directos e indirectos, de la crisis mundial, perfilan el nuevo contexto de la agenda comunitaria para los próximos años.

Durante los próximos meses la Unión Europea deberá definir, revisar y ajustar sus estrategias comunitarias sobre los grandes desafíos globales y establecer nuevos instrumentos para garantizar su aplicación. Este próximo ciclo deberá conducir a un nuevo enfoque en la gobernanza europea, que se reflejará tanto en la metodología y el contenido de las propuestas como en el impacto de la intervención comunitaria.

La gobernanza multinivel sirve, en efecto, a los objetivos políticos esenciales de la Unión Europea: la Europa de los ciudadanos, el crecimiento económico y el progreso social, el desarrollo sostenible y el papel de la Unión Europea como actor global. Refuerza la dimensión democrática de la Unión Europea e incrementa la eficacia de los procesos de la misma. No obstante, no se aplica a todas las políticas de la Unión, y cuando se aplica, pocas veces se hace de modo homogéneo o simétrico.

El planteamiento del Comité de las Regiones, así como las recomendaciones formuladas por el mismo, están concebidos con arreglo a los Tratados actuales, si bien se inscriben en la perspectiva de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que consagra la dimensión territorial, y en especial la

cohesión territorial, en el proceso de integración europea y refuerza los mecanismos de la gobernanza multinivel.

Instaurar una verdadera gobernanza multinivel en Europa ha constituido siempre la prioridad estratégica del Comité de las Regiones. Hoy en día, se ha convertido en una condición de buena gobernanza europea⁴. Este Libro Blanco traduce dicha prioridad, propone opciones políticas claras para mejorar la gobernanza europea y recomienda mecanismos e instrumentos específicos, que se deberán activar en cada una de las etapas del proceso europeo de toma de decisiones. Identifica pistas de acción y de reflexión susceptibles de facilitar, en interés de los ciudadanos, la concepción y la aplicación de las políticas comunitarias⁵, asume compromisos para desarrollar tales pistas y presenta ejemplos de gobernanza compartida. Constituye, asimismo, una primera contribución del Comité de las Regiones al Comité de Sabios, al que el Consejo Europeo ha encargado que se ocupe de ayudar a la Unión Europea a anticipar y afrontar de modo más eficaz las dificultades a largo plazo (es decir, para el periodo 2020-2030), tomando, como punto de partida, la Declaración de Berlín, de 25 de marzo de 2007.

El Libro Blanco se inscribe en un marco político voluntarista con el fin de «Construir Europa en asociación» y fija dos grandes objetivos estratégicos: favorecer la participación en el proceso europeo y reforzar la eficacia de la acción comunitaria. En efecto, el interés decreciente de los ciudadanos por las elecciones europeas pese a que la mayoría percibe su adscripción a la Unión Europea como una ventaja frente a los retos de la globalización incita a asentar de nuevo la acción política en los principios y mecanismos de la gobernanza multinivel.

2. Construir Europa en asociación

La capacidad de la Unión para cumplir sus misiones y lograr los objetivos comunitarios depende de su organización institucional, pero sobre todo de su método de gobernanza. La legitimidad, la eficacia y la visibilidad del funcionamiento comunitario quedan garantizadas con la contribución de todos los agentes. Están aseguradas si **los entes regionales y locales actúan como verdaderos «socios»**, y dejan de hacerlo como simples «intermediarios». En efecto, la colaboración supera los límites de la participación y la consulta. Favorece un planteamiento más dinámico y una mayor responsabilización de los distintos agentes. Por consiguiente, la ventaja que aporta la gobernanza multinivel radica en la complementariedad y en la articulación entre la gobernanza institucional y la gobernanza en

⁴ En su informe de 17.9.2008 sobre gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, y una base para proyectos en el ámbito de la política regional (A6- 0356/2008), el Parlamento Europeo *«pide al Comité de las Regiones que refuerce sus acciones para desarrollar la práctica de la gobernanza tanto cuantitativa como cualitativamente»*.

⁵ El proceso de elaboración de este Libro Blanco ha sido objeto de una contribución del mundo académico, a través de los Talleres del Comité de las Regiones (www.cor.europa.eu/ateliers), así como de la consulta preliminar de las principales asociaciones europeas de entidades territoriales.

asociación⁶. Se debe fomentar y estimular, por consiguiente, una evolución de la cultura política y administrativa en la Unión Europea. Parece que los ciudadanos europeos así lo desean.

I. Los ciudadanos y la gobernanza compartida: los resultados del Eurobarómetro⁷

- El informe especial nº 307 del Eurobarómetro, sobre el papel y el impacto de los entes regionales y locales en Europa, publicado en febrero de 2009, pone de relieve el hecho de que la gobernanza compartida parece resultar natural para los europeos. Los resultados de esta encuesta, efectuada con 27 000 ciudadanos europeos en los 27 Estados miembros durante el otoño de 2008, demuestran que los ciudadanos estiman que los representantes políticos nacionales, los diputados europeos y los representantes políticos regionales y locales pueden, en proporciones similares, defender sus intereses a nivel europeo (el 29 % confía en sus representantes políticos nacionales, el 26 % en sus eurodiputados, y el 21 % en los representantes regionales y locales).
- Confirma que los ciudadanos europeos esperan una Europa más acorde con su realidad cotidiana, y que se base en la acción de sus representantes políticos regionales y locales. En efecto, el 59 % de entre ellos considera que los entes regionales y locales no se tienen suficientemente en cuenta en el marco del proceso europeo.
- Demuestra su apego a la democracia local y regional, que se ilustra mediante el grado de confianza que brindan a los representantes políticos regionales y locales (del 50 %), con respecto al Gobierno de sus países (del 34 %) y a la Unión Europea (del 47 %).
- Este Eurobarómetro incita, por último, a establecer estrategias de comunicación descentralizadas: el 26 % de los europeos estima que los representantes políticos regionales y locales son los más indicados para explicar el impacto de las políticas europeas en sus vidas (el 28 % por lo que se refiere a los representantes políticos nacionales y el 21 % con respecto a los diputados europeos).

El Comité de las Regiones entiende la gobernanza multinivel como la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados. Suscita, mediante un enfoque integrado, la coparticipación de los distintos niveles de gobernanza en la elaboración de las políticas y de la legislación comunitarias, a través de mecanismos diversos (consultas, análisis de impacto territorial, etc.).

⁶ Informe del Parlamento Europeo sobre gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, y una base para proyectos en el ámbito de la política regional (A6- 0356/2008).

⁷ Eurobarómetro: Comité de las Regiones: <http://www.cor.europa.eu/>
y Comisión Europea: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm.

La gobernanza multinivel es un proceso dinámico que posee una dimensión horizontal y una vertical, que no diluye en manera alguna la responsabilidad política, sino que, por el contrario, si los mecanismos e instrumentos son pertinentes y se aplican de forma correcta, favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la aplicación común. La gobernanza multinivel constituye más, por consiguiente, un «sistema de acción» político que un instrumento jurídico, y no puede comprenderse únicamente desde el ángulo del reparto de las competencias.

En 2001, en su Libro Blanco sobre la gobernanza europea⁸, la Comisión Europea definió **cinco principios básicos de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia**. La gobernanza multinivel garantiza la aplicación de estos principios, les da continuidad y los completa.

La aplicación de la gobernanza multinivel se basa en **el respeto del principio de subsidiariedad**, que evita que las decisiones se concentren en un solo nivel de poder, y garantiza que las políticas sean concebidas y aplicadas en el nivel más apropiado. **El respeto del principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel resultan indisociables: el primero se refiere a las competencias de los distintos niveles de poder, y la segunda se concentra en su interacción.**

La Unión Europea se basa en un conjunto de valores comunes y derechos fundamentales que subyacen a la emergencia de una cultura política común en la Unión Europea. La subsidiariedad, la proporcionalidad, la proximidad, la asociación, la participación, la solidaridad y la lealtad mutua son los principios que estructuran, inspiran y guían la acción comunitaria. Condicionan **el modelo europeo de protección de los derechos fundamentales, entre los cuales figuran la autonomía regional y local, así como el respeto de la diversidad**. La promoción y la defensa de este modelo suponen la responsabilidad compartida entre todos los niveles de poder.

El Comité de las Regiones contribuye, por añadidura, a la aplicación del memorándum de acuerdo entre la Unión Europea y el Consejo de Europa, con vistas a la definición de **un consenso paneuropeo sobre la gobernanza multinivel** basado en los valores y principios democráticos, así como en la base constitucional que representan los derechos fundamentales⁹.

La gobernanza multinivel no se resume en la traducción de los objetivos europeos o nacionales en acción local o regional, sino que debe entenderse, asimismo, como **un proceso de integración de los objetivos de los entes regionales y locales en las estrategias de la Unión Europea**. Por otra parte, la gobernanza multinivel debería reforzar y modelar las competencias de los entes regionales y locales a nivel nacional y favorecer su participación en la coordinación de la política europea, facilitando, de ese modo, la elaboración y la aplicación de las políticas comunitarias.

⁸ Libro Blanco de la Comisión Europea COM(2001) 428 final.

⁹ El Comité de las Regiones y el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa cooperan a dichos efectos, en el marco de un acuerdo de cooperación.

Las condiciones de una buena gobernanza multinivel residen, en efecto, en los propios Estados miembros. Aunque en Europa exista una tendencia clara hacia la descentralización (generalizada, si bien desigual), las condiciones de esta gobernanza compartida aún no se reúnen plenamente. **Los principios y mecanismos de consulta, coordinación, cooperación y evaluación preconizados a nivel comunitario deberán, en primer lugar, aplicarse en los Estados miembros.**

La transformación de los elementos constitutivos de una sociedad europea basada en los recursos hacia una sociedad basada en el conocimiento impone una evolución de los métodos de gobernanza, que debería privilegiar, en un futuro, un planteamiento global e incluyente más horizontal que lleve a estrategias comunitarias más específicas y a la instauración de políticas comunes coordinadas e integradas. El presupuesto de la Unión Europea debería reflejar **la dinámica progresiva de integración** basándose en la formulación y financiación de políticas comunes y acciones comunitarias de carácter experimental.

El método comunitario debe seguir siendo la piedra angular de la gobernanza europea¹⁰. En efecto, ha venido garantizando hasta nuestros días el éxito del proceso de integración europea. No obstante, debería poder ser objeto de adaptaciones, a fin de conservar su carácter de modelo de organización política eficaz y transparente.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- Iniciar un proceso de concertación, con vistas a la elaboración de una **Carta de la Unión Europea sobre la gobernanza multinivel** que establecería los principios y modalidades en aras de una comprensión común y compartida de la gobernanza europea, respetuosa del principio de subsidiariedad, que serviría de apoyo para la gobernanza local y regional y el proceso de descentralización en los Estados miembros, los países candidatos y los Estados vecinos, y que garantizaría la voluntad política de respetar la autonomía de los entes regionales y locales, así como la implicación de los mismos en el proceso decisorio europeo.
- Favorecer **la protección de los derechos fundamentales a varios niveles** y colaborar, a dichos efectos, con la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a fin de promover y difundir las mejores prácticas desarrolladas a nivel regional y local¹¹.

¹⁰

En su Libro Blanco sobre la gobernanza europea, la Comisión Europea proponía un método comunitario renovado como método para el futuro, indicando que resultaba preciso *«garantizar que la Comisión proponga y ejecute las políticas, el Consejo y el Parlamento Europeo adopten las decisiones, y los agentes nacionales y regionales participen en el proceso político de la UE»*. COM(2001)428 final.

¹¹

En su informe «Hacer de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea una realidad», encargado por el Comité de las Regiones a la Universidad de Birmingham, se emiten las primeras propuestas para favorecer la sensibilización de los ciudadanos con respecto a sus derechos, y se presentan ejemplos de buenas prácticas aplicadas por parte de los entes territoriales. CDR 776/2008.

- Intervenir en el debate comunitario y en las negociaciones futuras, a fin de defender **un presupuesto comunitario ambicioso**, dotado de los recursos necesarios para anticipar las respuestas a los retos globales y aplicar estrategias integradas y coordinadas, que constituya el punto de anclaje y el incentivo para la contractualización de asociaciones entre los distintos niveles públicos.

Recomienda:

- Que las reformas estratégicas comunitarias importantes se acompañen con **un plan de acción territorial** concertado entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones, que prevea mecanismos políticos destinados a facilitar la apropiación, la realización y la evaluación de las políticas aplicadas, y dotado de un plan de comunicación descentralizada. Esta medida permitiría invertir el proceso actual, que, demasiado a menudo, relega a los entes regionales y locales al final de la fase de concepción de la acción comunitaria.
- Que los pactos de crecimiento y de estabilidad que adopten los Estados miembros, así como la evaluación de los mismos por parte de la Comisión Europea, tengan plenamente en cuenta la dimensión cuantitativa y cualitativa de las **finanzas regionales y locales** y, por otra parte, permitan asociar mejor a los entes territoriales al proceso de control del gasto público.

3. Favorecer la participación en el proceso europeo

La adhesión de los ciudadanos al proceso europeo constituye un reto en términos de credibilidad para la democracia europea. **La ciudadanía europea se construye, y la gobernanza europea se organiza, en torno a la participación.** Ésta reviste dos dimensiones: la democracia representativa, que constituye su fundamento, y la democracia participativa, que la completa. En efecto, una buena gobernanza europea implica que los representantes políticos y los agentes de la sociedad civil colaboren en aras del bien común. Los entes regionales y locales poseen una legitimidad democrática indiscutible. Directamente responsables ante los ciudadanos, representan una parte preponderante de la legitimidad democrática en la Unión Europea y ejercen una porción de poder político importante. Por ello, la gobernanza multinivel debe combinar el reconocimiento institucional de los distintos niveles de poderes en Europa, a través de mecanismos apropiados, y la organización de la cooperación política y el estímulo de la esfera pública europea.

Consolidar la representación institucional

Garantizada desde el Tratado de Maastricht, **la representación institucional de los entes regionales y locales se ha ido consolidando durante las sucesivas reformas institucionales.** La entrada en vigor del Tratado de Lisboa constituiría una etapa importante del reconocimiento institucional de la gobernanza multinivel en el funcionamiento de la Unión Europea. A este respecto, debe privilegiarse

el refuerzo de la representación e influencia de los entes regionales y locales en el proceso decisorio comunitario, y ello tanto en el marco del Comité de las Regiones como en las actividades del Consejo de la Unión Europea. En efecto, desde 1994 los Tratados brindan a las regiones, según las estructuras constitucionales nacionales respectivas, la posibilidad de participar en las actividades del Consejo de la Unión Europea. Esta participación directa permite a los representantes de las regiones interesadas integrarse en el marco de las delegaciones de los Estados miembros, verse autorizados a dirigir la delegación nacional y, en su caso, asumir la Presidencia del Consejo.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- Consolidar (de conformidad con su Declaración de misión, su **estatuto de asamblea política** y su implicación al inicio del proceso decisorio, con respecto a la concepción de las estrategias europeas y de la normativa comunitaria), el seguimiento del principio de subsidiariedad conforme al espíritu y a la letra del Tratado de Lisboa, la evaluación del impacto territorial de las políticas comunitarias, y su papel de facilitador de la democracia participativa en Europa.
- Desarrollar, a dichos efectos, **sus relaciones interinstitucionales** con la Comisión Europea, en la perspectiva de la revisión de su acuerdo de cooperación con el Parlamento Europeo, en el contexto del programa político de la próxima legislatura, y con el Consejo de la Unión Europea, para aproximar la dinámica intergubernamental a la acción política de los representantes políticos regionales y locales, a fin de concebir y aplicar las decisiones europeas.
- Proseguir con su acción de **acercamiento con respecto a las asambleas parlamentarias nacionales** y las asambleas legislativas regionales, en particular en el marco del proceso de seguimiento de la subsidiariedad.

Pide a los Estados miembros:

- Poder **participar sistemáticamente en los Consejos, formales o informales**, consagrados a las políticas comunitarias que dependen de sus ámbitos de consulta obligatoria, o relacionados, particularmente, con los entes regionales y locales, en el marco de sus competencias.
- Gozar de **acceso a los documentos del Consejo**, al igual que el resto de las instituciones europeas que participan en la elaboración de la legislación comunitaria.

Invita a los Estados miembros:

- A que **instauren**, cuando no existan posibilidades de representación formal en el seno del Consejo, o en las comisiones preparatorias del mismo, **procesos de concertación y de**

coordinación internos con los entes regionales y locales, a fin de posibilitarles el acceso electrónico al sistema de seguimiento de los Estados miembros para los proyectos legislativos de la UE en fase de preparación, tanto para tener en cuenta sus competencias en el marco de la preparación de la posición nacional como para brindarles la oportunidad de participar en el seguimiento de la subsidiariedad.

- A reforzar y complementar los mecanismos ya existentes de formación de la posición nacional y de representación formal en el seno del Consejo, para que sean plenamente respetuosos con la distribución de competencias establecida en el ordenamiento constitucional respectivo.

Organizar la cooperación política

La gobernanza multinivel presupone la lealtad recíproca entre todos los niveles de poder y entre las instituciones para alcanzar los objetivos comunes. El marco institucional resulta fundamental, pero, sin embargo, no es suficiente para garantizar una buena gobernanza. En cambio, es indispensable una buena cooperación entre los distintos niveles de poder político y las instituciones: **se trata de una cooperación basada en la confianza, y no en la confrontación de las distintas legitimidades políticas y democráticas.**

La democracia europea se vería reforzada mediante una cooperación interinstitucional más inclusiva y flexible y una cooperación política más constante entre los distintos niveles de poderes; los partidos políticos europeos constituyen, además, un elemento especialmente importante para reforzar la esfera política europea y ayudar así a desarrollar **la cultura política de la gobernanza multinivel.**

La naturaleza política del Comité de las Regiones y del Parlamento Europeo hace que sea lógico que ambos colaboren estrechamente, a fin de reforzar **la legitimidad democrática del proceso de integración europea**, tanto en el contexto de las familias y grupos políticos europeos como en el marco de sus distintos órganos de deliberación ¹².

La cooperación interparlamentaria se asienta de manera progresiva como un componente esencial de la legitimidad democrática y del proceso de elaboración de la normativa europea. La gobernanza multinivel es un medio que permite hacer participar más claramente al conjunto de los entes locales y regionales en este proceso. Gracias, en particular, a la propuesta de "alerta precoz" del Tratado de Lisboa, los parlamentos regionales y las asambleas regionales con competencias legislativas participarán directamente en el seguimiento de la aplicación del principio de subsidiariedad.

12

En su Opinión sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en aplicación del Tratado de Lisboa, la Comisión de Desarrollo Regional de dicha Institución pone de relieve la importancia de sus relaciones con el Comité de las Regiones. PE 404.556 v02-00 (30.05.2008).

La propuesta del Tratado de Lisboa se aplica a todos los Estados miembros, pero puede ponerse en práctica de diferentes formas. El CDR insta, por lo tanto, a los Estados miembros donde el Parlamento nacional no disponga de una cámara representativa de los entes territoriales a que prevean la posibilidad de que participen en el proceso de control del principio de subsidiariedad.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- Reforzar **la cooperación política e institucional con el Parlamento Europeo**, para favorecer que se tengan en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos en el marco de la concepción y la aplicación de la acción comunitaria.
- Brindar su apoyo a la iniciativa piloto «**Erasmus de los responsables políticos locales y regionales**» y cooperar a dichos efectos con el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, en aras de su desarrollo conceptual y operativo, así como favorecer la instauración de programas de formación y de intercambio de experiencias y de buenas prácticas destinados a los responsables políticos locales y regionales.

Invita:

- **A las juntas de responsables políticos territoriales** a consagrar sesiones especiales a la integración europea y a las políticas europeas, así como a asociar a sus debates a los representantes de las distintas instituciones europeas implicadas en la gobernanza compartida.

El Pacto de los Alcaldes constituye un modelo de referencia para el compromiso activo de los municipios y de las regiones con respecto a la realización de objetivos estratégicos en la Unión Europea y merece verse extendido a otros ámbitos, como el del empleo, la política de integración o la exclusión social.

II. El Pacto de los Alcaldes: comprometerse y cooperar para luchar contra el cambio climático

- El Pacto de los Alcaldes es una iniciativa política que pretende reunir a los alcaldes de los municipios europeos en torno a un objetivo común de reducción de las emisiones de CO₂, de aquí a 2020: reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, mejora del 20 % de la eficiencia energética y utilización de un 20 % de energías renovables en el consumo energético.
- Los municipios y las regiones son responsables de más de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero que se derivan del uso de la energía en las actividades humanas. Resultaba así pues primordial crear el marco apropiado para responsabilizar a los municipios, las regiones y los Estados miembros en la lucha contra el cambio climático.
- Al firmar este Pacto, los alcaldes se comprometen, voluntariamente, a aplicar un Plan de

Acción para la Energía Sostenible en sus comunidades. El Pacto permite crear una red entre las experiencias pioneras, facilitar el intercambio de buenas prácticas e incrementar la sensibilidad de los ciudadanos y de los agentes socioeconómicos locales con respecto a un consumo energético sostenible.

- El Comité de las Regiones, junto con la Comisión Europea, se moviliza para desarrollar esta iniciativa y propone su extensión a los entes regionales. Es preciso, en efecto, que los planes de acción de los municipios se inscriban en el contexto de los planes de acción regionales y nacionales.
- A fin de reforzar la eficacia del Pacto de los Alcaldes, resulta asimismo esencial que la movilización política sobre el terreno vaya seguida de respuestas concretas en términos de política y de financiación europeos: los préstamos del Banco Europeo de Inversiones deberían ser fácilmente accesibles para los entes locales y regiones que deseen invertir en los programas de eficiencia energética y de fomento del uso de las fuentes de energía renovables.

P.D.: En marzo de 2009, alrededor de 470 municipios europeos habían firmado el Pacto y muchos otros habían dado a conocer su intención de hacerlo.

Los entes regionales y locales se han convertido, progresivamente, en actores ineludibles de la política exterior de la Unión Europea, así como de la estrategia de ampliación. Sin duplicar los mecanismos pertinentes a nivel comunitario, el enfoque empírico que ha presidido el desarrollo de las relaciones internacionales de los entes regionales y locales hace de éstos, hoy en día, **agentes de la mundialización**.

El valor añadido de la participación de los entes territoriales en el proceso de ampliación se demostró con ocasión de las ampliaciones anteriores y debe constituir una referencia para la aplicación de la estrategia actual, a fin de crear **una dinámica orientada hacia una democracia duradera a nivel local y regional**¹³¹⁴.

También existen ejemplos concluyentes de la pertinencia de la gobernanza multinivel en **el enfoque regional de la política europea de vecindad** (dimensión mediterránea, Asociación Oriental, Sinergia del Mar Negro, dimensión septentrional), así como en la política europea de Gran Vecindad (dimensión ultraperiférica), cuya vocación consiste en verse brindar el apoyo de una cooperación eficaz a nivel regional y local. Es por ese motivo que la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM) -integrada en la gobernanza de la Unión para el Mediterráneo-, una Asamblea Local y Regional de Europa Oriental y del Cáucaso Meridional para la Asociación Oriental propuesta por la Comisión Europea, o un Foro permanente territorial de la dimensión septentrional evocado por parte

¹³ Dictamen del Comité de las Regiones sobre «El valor añadido de la participación de las entidades locales y regionales en el proceso de ampliación». CDR 93/2008 fin.

¹⁴ La Asociación Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) publica con regularidad informes relativos a la descentralización y a la democracia local en el mundo.

del Comité de las Regiones, pueden aportar una dinámica operativa e integrada a la política europea de vecindad.

III. Entidades regionales y locales asociadas a la Unión para el Mediterráneo

- A fin de dotar a la Asociación Euromediterránea renovada con una dimensión territorial y garantizar una representación política regional y local en su seno, el Comité de las Regiones decidió crear la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM).
- Los Jefes de Estado o de Gobierno euromediterráneos, reunidos en París el 13 de julio de 2008, avalaron la iniciativa política del Comité de las Regiones. La ARLEM pretende, pues, completar esta asociación con una dimensión regional y local, garantizando de este modo una representación apropiada de las entidades regionales y locales, así como la participación activa de las mismas en su gobernanza. Permite a las entidades territoriales producir resultados concretos y hacer de esta asociación una realidad tangible de cara a los ciudadanos.
- La ARLEM consta de un número idéntico de representantes regionales y locales de la Unión Europea y de sus socios mediterráneos, y pretende que se la reconozca como asamblea consultiva de la nueva gobernanza de la Unión para el Mediterráneo. Se centrará, asimismo, en la participación de las entidades territoriales en proyectos concretos en el marco de un gran número de ámbitos, como el desarrollo de las empresas, el medio ambiente, la energía, los transportes, la enseñanza, la cultura, las migraciones, la salud y la cooperación descentralizada. Al favorecer el intercambio de buenas prácticas, fomenta la cooperación territorial y propone nuevas vías de diálogo.

Por otra parte, el carácter multilateral tradicional, caracterizado por la colaboración entre los Gobiernos nacionales y las Naciones Unidas, evoluciona y se enriquece gracias a la colaboración sistemática de las entidades territoriales. Ante tal constatación, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha instaurado «una plataforma destinada a las asociaciones innovadoras»¹⁵.

La gobernanza multinivel brinda, en efecto, un enfoque territorial, en lugar de sectorial, a las estrategias de desarrollo, a fin de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, frente a los límites que imponen los enfoques demasiado centralizadores, sectoriales y verticales que han prevalecido durante mucho tiempo en la ayuda al desarrollo¹⁶. La diplomacia de los municipios constituye, por otra parte, otro incentivo para la cooperación política en el marco de la acción exterior de la Unión

¹⁵ ART GOLD es una iniciativa de cooperación internacional, que asocia los programas y actividades de las distintas agencias de las Naciones Unidas (PNUD, UNESCO, UNIFEM, FENU, OMS, UNORS y otras) en favor de un nuevo multilateralismo.

¹⁶ El Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR) y la FAO han firmado un «*memorandum of understanding*» (*memorando de entendimiento*).

Europea, que no hay que pasar por alto, dado que permite salvar los obstáculos diplomáticos y políticos más importantes.

Los hermanamientos y los programas de cooperación de las regiones fronterizas se han convertido en una herramienta esencial del proceso de adhesión y de preadhesión, así como en el marco de la política europea de vecindad. En un contexto de mundialización, perpetúan los valores de la integración europea, desarrollando nuevas formas de solidaridad ¹⁷.

Al reconocer la aportación de la gobernanza territorial y de la cooperación descentralizada, las instituciones internacionales y europeas han confirmado, en el transcurso de estos últimos años, **el papel de los entes regionales y locales en la gobernanza global** ¹⁸.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- Evaluar **las experiencias de las entidades territoriales en el marco de las ampliaciones** anteriores, alimentado por la actividad de sus grupos de trabajo sobre los Balcanes Occidentales, Turquía y Croacia, así como la del Comité Consultivo Mixto para la Antigua República Yugoslava de Macedonia.
- Desarrollar **el potencial político y operativo de las asambleas territoriales**, para apoyar la política europea de vecindad -e insiste, en lo que a este particular se refiere, sobre la importancia de la cooperación interinstitucional y de la coordinación con el resto de los mecanismos existentes-.
- Animar, en asociación con la Comisión Europea, la **«bolsa de la cooperación descentralizada»**, en la forma de un portal en Internet, a fin de organizar, mediante recursos virtuales, el intercambio de informaciones entre las entidades territoriales europeas activas en materia de cooperación para el desarrollo, facilitando, de ese modo, la adecuación entre los proyectos de las colectividades territoriales europeas y los de los países en desarrollo ¹⁹.
- Reforzar su posición institucional como órgano de la Unión Europea competente por lo que se refiere al desarrollo de la democracia local y regional en el marco de la política exterior de la Unión, con ocasión de **misiones de observación electoral en Europa y en**

¹⁷ El, Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE) ha creado un portal en Internet para favorecer los hermanamientos. www.twinning.org.

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Autoridades locales: agentes del desarrollo. SEC(2008)2570.

¹⁹ Proyecto de Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Las autoridades locales: agentes del desarrollo», CDR 312/2008 rev. 1.

terceros países, así como su cooperación, a dichos efectos, con la Comisión Europea y el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

Pide a la Comisión Europea:

- Que se plantee la adopción de una **Carta política voluntaria de asociación de las entidades territoriales al proceso de ampliación**, la cual constituiría una referencia común para el desarrollo del Instrumento de Ayuda a la Preadhesión con respecto a las necesidades de las entidades territoriales, así como el refuerzo de la cooperación transfronteriza y de la capacidad institucional y administrativa de las estructuras regionales y locales de los países candidatos y potencialmente candidatos ²⁰.

Estimular la democracia participativa

La gobernanza mundial se estructura, cada vez más, en redes y privilegia una dinámica de cooperación horizontal. Esta evolución resulta propicia para que se tengan en cuenta las numerosas redes activas a nivel local y regional, en Europa y en el mundo. Conectarlas al proceso europeo, a fin de contribuir al éxito de las políticas comunes y a la apropiación de las mismas por parte de los ciudadanos es la tarea que incumbe al Comité de las Regiones con respecto a estos multiplicadores de opinión.

IV. OPEN DAYS: Semana Europea de las Regiones y las Ciudades

- Todos los años, el Comité de las Regiones y la Dirección REGIO de la Comisión Europea organizan, en Bruselas, los "OPEN DAYS: Semana europea de las regiones y las ciudades". En el marco de una asociación interinstitucional ampliada a la Presidencia de la Unión Europea y al Parlamento Europeo, este evento reúne a más de 7 000 participantes y alrededor de 250 asociados. Los socios oficiales de los OPEN DAYS son, por un lado, las regiones y las oficinas regionales instaladas en Bruselas y, por otro, numerosos socios locales como por ejemplo asociaciones y centros de investigación locales. Estos socios son los organizadores principales de los seminarios, los talleres y una parte considerable del programa general de los OPEN DAYS.
- En torno a un tema vinculado a la agenda comunitaria y a las prioridades europeas de los entes regionales y locales, manifestaciones, seminarios, talleres, actividades destinadas a los medios de comunicación, o exposiciones, reúnen, no sólo a los responsables políticos europeos nacionales, regionales y locales, sino también a expertos y representantes de los medios socioeconómicos, sindicatos, organismos financieros y sociedad civil.
- Este acto celebrado en Bruselas se acompaña con manifestaciones en las ciudades y regiones

²⁰

Proyecto de Dictamen del Comité de las Regiones sobre «El valor añadido de la participación de las entidades locales y regionales en el proceso de ampliación» CDR 93/2008 fin.

asociadas, facilitando, de ese modo, los intercambios de experiencias, la interconexión de las redes y la confrontación de las ideas y competencias ²¹.

Las redes, organizaciones y asociaciones de los entes territoriales contribuyen a movilizar a los entes regionales y locales en el marco del proceso europeo, así como a implicarlos en los mecanismos operativos de la cooperación territorial ²². Desde la creación del Comité de las Regiones, la colaboración instaurada con las principales asociaciones europeas y nacionales de entidades territoriales y con determinadas redes temáticas ha permitido establecer una complementariedad entre su papel institucional y el de sus organizaciones. Para desarrollar su trabajo y fomentar los objetivos y medidas establecidos en el Libro Blanco, el Comité de las Regiones se esforzará por colaborar con las asociaciones europeas de entes regionales y locales.

La gobernanza multinivel tiene asimismo gran relevancia con respecto a la promoción de la ciudadanía activa y garantiza una política de comunicación descentralizada más acorde con las expectativas concretas e inmediatas de los ciudadanos, ya que contribuye gradualmente a reducir la distancia con las instituciones comunitarias y los responsables políticos.

La comunicación descentralizada sobre Europa tiene especialmente por objeto favorecer la integración de la dimensión europea en la gestión política del nivel local y regional, facilitar la interacción con los medios de comunicación locales y regionales y utilizar a escala local y regional nuevas tecnologías innovadoras de comunicación, en particular los recursos que aporta el instrumento Web 2.0. Permite, además, impulsar la organización de debates políticos y reuniones públicas sobre Europa en el nivel local y regional, y promover, de este modo, la ciudadanía activa, fomentando la participación en los asuntos europeos.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- Desarrollar una colaboración con **las redes relevantes a nivel local y regional**, las cuales favorecen la interconexión e interacción en la sociedad europea entre las esferas políticas, económicas, asociativas y culturales, así como a informar sobre las mejores prácticas de participación a nivel local y regional.

²¹ <http://ec.europa.eu/regional.policy/conferences/od2009/index.cfm>

²²

- La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) ha instaurado un programa de cooperación interregional, cuyo objetivo consiste en desarrollar una conciencia europea, promover la Europa de las regiones y movilizar a las empresas regionales para que acojan estudiantes en prácticas.
- La Asociación Europea de Autoridades Políticas de Regiones de Montaña (AEM) desarrolla un proyecto de cooperación interregional entre las regiones de montaña, en el marco del programa INTERREG.
- La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) ha creado una red de regiones transfronterizas, basada en el intercambio de buenas prácticas, a fin de desarrollar propuestas concretas que puedan realizarse en el marco de los programas comunitarios.

- Contribuir a aplicar **una verdadera política de comunicación descentralizada**, cuyo alcance ha sido reconocido en la Declaración conjunta del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea y del Consejo «Comunicar sobre Europa en asociación»²³ y que requiere un compromiso político a todos los niveles por parte de las instituciones de la UE y de los Estados miembros para animar, de modo permanente, el debate europeo en las ciudades y regiones europeas, así como informar sobre las decisiones que se adopten a nivel comunitario.
- Definir un **plan de acción** que distinga las herramientas de comunicación en función de los objetivos fijados y de los ámbitos políticos en cuestión, a fin de crear una sinergia entre la comunicación relativa a la estrategia y las políticas comunes, por una parte, y la traducción de las mismas de cara a los ciudadanos, a nivel local y regional, así como de presentar las recomendaciones adecuadas al Grupo Interinstitucional sobre Información (GII)²⁴.
- Proponer métodos y herramientas que se activen a nivel local y regional, a fin de reducir el déficit de comunicación y **fomentar una mayor cobertura por parte de los medios de comunicación locales y regionales** del impacto de las políticas de la Unión Europea sobre la vida cotidiana de los ciudadanos, así como reforzar su **potencial de comunicación, información y mediación con respecto a Europa**, apoyándose en las nuevas herramientas de comunicación y, en particular, en el instrumento Web 2.0.

Recomienda:

- La instauración **de herramientas apropiadas al apoyo de la democracia participativa**, en particular en el marco de la Estrategia de Lisboa, de la Agenda Social, de la Estrategia de Gotemburgo, así como el **desarrollo de mecanismos del tipo «Agenda 21 Local»**, que constituyen mecanismos participativos e integrados de formulación de planes estratégicos a largo plazo²⁵.
- Que tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se estudien las posibilidades de cooperación entre el CDR, los entes locales y regionales y las demás instituciones de la UE, en lo relativo al desarrollo de la herramienta de la iniciativa ciudadana europea, al objeto de explotar su potencial para fomentar un verdadero debate político europeo y aumentar de esta manera la legitimidad del sistema de gobernanza multinivel de la UE.

23

Decisión del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 2008, sobre la aprobación de la declaración conjunta relativa a «Comunicar sobre Europa en asociación» y Declaración conjunta del Parlamento Europeo, de la Comisión y del Consejo (P6Ta(2008) 0463).

24

El Comité de las Regiones ya propone, actualmente, un caja de herramientas de comunicación a los miembros del Comité de las Regiones y a las entidades regionales y locales, para explicar las políticas de la Unión Europea a los ciudadanos. CDR 234/2008 fin.

25

A raíz de una iniciativa que se lanzó en 2002, con ocasión de la Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM) y el FOGAR (Foro Global de Asociaciones de Regiones) se han convertido en miembros activos de la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (nrg4SD).

- **Que se refuerce la educación cívica europea**, apoyándose en las competencias de los entes regionales y locales.

Pide a la Comisión Europea:

- Que tenga en cuenta nuevos parámetros para evaluar la opinión de los ciudadanos europeos (**Eurobarómetro**), que traduzcan la implicación real de los entes regionales y locales en el funcionamiento de la Unión Europea y en la aplicación de las estrategias y políticas comunes.

Invita a:

- Los Estados miembros a que apliquen una **e-gobernanza más incluyente** con respecto a las regiones y ciudades, y a estas últimas a que difundan, a través de sus políticas de comunicación y de sus sistemas de e-gobernanza, una sensibilización por lo que se refiere a los logros de la Unión Europea y los retos de la misma de cara a sus ciudadanos.
- Las instituciones comunitarias a que instauren una estrategia de comunicación del tipo Web 2.0 y a que usen los nuevos sitios web de socialización, You tube/EU tube.

4. Reforzar la eficacia de la acción comunitaria

La gobernanza multinivel pretende reforzar la acción comunitaria en los ámbitos que forman parte de las preocupaciones principales de los ciudadanos europeos. En un espacio tan integrado como la Unión Europea, toda intervención comunitaria tiene, en efecto, un impacto directo en los territorios y en sus ciudadanos. Así pues, es esencial la adecuación entre los objetivos comunitarios y el impacto territorial de estas políticas. Las recomendaciones de este Libro Blanco, por consiguiente, tienen por objeto adaptar mejor los objetivos comunitarios a las distintas realidades concretas de gestión y programación a las que se enfrentan los responsables políticos locales y regionales al aplicar las diferentes políticas comunitarias fundamentales.

La elección de los instrumentos pertinentes constituye el criterio primordial para garantizar la eficacia del método comunitario y hacer evolucionar los estándares de la gobernanza europea, dando más importancia a la diferenciación y a la especialización. La articulación de estos instrumentos entre los distintos niveles de poderes se convierte, por consiguiente, en una garantía para la coherencia de la intervención comunitaria. Los procesos de consulta, experimentación y análisis de impacto territorial, el método abierto de coordinación, los instrumentos jurídicos de contractualización, como los pactos territoriales o la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, deben desarrollarse, a fin de luchar contra los efectos negativos de la concentración de la toma de decisiones, de la dispersión de la acción y de la dilución de los resultados. Estos mecanismos e instrumentos constituyen nuevas vías para lograr los objetivos estratégicos de la Unión Europea.

Concebir y aplicar las políticas comunes en asociación

Este modo de gobernanza flexible puede adaptarse, con éxito y según mecanismos variables, a las distintas políticas comunes, en función de las características de las mismas. La política de cohesión hace las veces de buena práctica de la gobernanza multinivel y la política medioambiental ha constituido un laboratorio por lo que a determinados mecanismos y prácticas se refiere.

V. La política europea de cohesión: efectos incitativos para las políticas comunitarias

- Desde hace veinte años, la política de cohesión no ha cesado de demostrar su valor añadido y, gracias al desarrollo de proyectos concretos, se ha convertido para el ciudadano en la ilustración de la solidaridad europea. Con el paso de los años, ha evolucionado: creada para acompañar el lanzamiento del mercado único, a fin de garantizar el desarrollo de las regiones más vulnerables, ha permitido atenuar las disparidades socioeconómicas generadas por las ampliaciones sucesivas de la Unión y se ha convertido en una herramienta de primer orden de apoyo de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo en la totalidad de los territorios de la Unión Europea. Recientemente, se ha recurrido a ella para apoyar el Plan Europeo de Recuperación Económica.
- La política europea de cohesión, que representa actualmente un tercio del presupuesto comunitario, posee un verdadero efecto incitativo en materia financiera y de asociación interinstitucional, que se ve reforzado mediante el recurso a las asociaciones público-privadas y a los instrumentos financieros del Banco Europeo de Inversiones. El efecto incitativo de la Política Europea de Cohesión se traduce, asimismo, en su capacidad para favorecer la sinergia, a nivel europeo, entre las prioridades estratégicas de desarrollo locales, regionales y nacionales.
- Otro aspecto notable del efecto incitativo asociado a la utilización de los Fondos Estructurales consiste en el refuerzo de las capacidades institucionales de las administraciones públicas. Al estimular la capacidad de gestión y armonizar los procedimientos de las mismas a nivel europeo, la política de cohesión ha favorecido la aplicación de las políticas comunitarias. Para acabar, gracias a las virtudes de la asociación y de la cooperación entre las instituciones públicas y los agentes de la sociedad civil, la política de cohesión ha permitido la instauración de soluciones globales para situaciones dispares en la Unión Europea.
- Para definir una concepción más amplia de la cohesión territorial que tenga en cuenta los nuevos retos a los que se enfrentan las regiones y las entidades locales (globalización, cambio climático, seguridad energética, inmigración...), es necesario que los objetivos concretos a los que se destinan fondos europeos se definan de manera flexible en función de la idiosincrasia de cada territorio y de una estrategia de competitividad y sostenibilidad propia.

Por añadidura, en los ámbitos de acción política donde no existen competencias explícitas de la Unión Europea, pero en los que las políticas comunitarias tienen repercusiones, como, por ejemplo, en la política de vivienda o en amplios segmentos de los servicios de interés general, la gobernanza

multinivel constituye una herramienta que permite entender el carácter transversal de estos ámbitos y superar una lectura demasiado rígida del reparto de competencias para alcanzar objetivos comunes, todo ello respetando la diversidad constitucional y administrativa de los distintos Estados miembros.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- **Planificar y lanzar iniciativas destinadas a difundir las buenas prácticas en materia de asociación** vinculadas a la definición de las prioridades políticas locales, regionales, nacionales y supranacionales en los Estados miembros, así como a brindar su apoyo a todas las iniciativas lanzadas por estos últimos, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, para aplicar el principio de asociación con las entidades regionales y locales, no sólo durante la fase de seguimiento de la ejecución de las políticas, sino también, y ante todo, con ocasión de su elaboración.
- **Proponer mecanismos interinstitucionales que refuercen el carácter político y estratégico de la evaluación de la política europea de cohesión**, consolidando los informes elaborados a nivel nacional y regional, en un marco de análisis y de proyección europeo.

Recomienda que:

- **Se consolide la práctica de la asociación**, tanto en un sentido vertical entre «entidades territoriales - Gobierno nacional y Unión Europea», como en el horizontal «entidades territoriales – sociedad civil», en particular en el marco del Diálogo Social, garantizando la participación ciudadana a través de los órganos creados al efecto por las distintas administraciones públicas implicadas, especialmente aquellas que por proximidad geográfica y por aplicación del principio de subsidiariedad resultan más cercanas al ciudadano. Mediante esta participación los diferentes colectivos sociales podrán presentar sus valoraciones, opiniones y sugerencias sobre los aspectos de las iniciativas públicas comunitarias.
- **Se simplifiquen y racionalicen los procedimientos administrativos**, a fin de instaurar un marco jurídico, administrativo y financiero propicio para la actividad innovadora y de elaborar nuevas herramientas para favorecer la innovación regional y reforzar los modos de financiación (capital de riesgo, inversores providenciales, microcréditos, etc.).
- **Se refuercen las capacidades administrativas de las entidades territoriales**, a fin de garantizar una gestión competente de los proyectos e incrementar los intercambios de buenas prácticas en la Unión Europea en materia de gobernanza territorial.

Pide a la Comisión Europea que:

- Se plantee, en función de los casos, adaptaciones con respecto a las políticas comunitarias, **a fin de lograr una asociación reforzada.**

- **Favorezca la coordinación** entre las intervenciones de los Fondos Estructurales, los Programas Sectoriales y los Programas de Desarrollo Rural.
- **Evalúe los progresos en materia de simplificación y de descentralización de la gestión de los Fondos Estructurales durante el transcurso del periodo 2007-2013**, velando, en particular, por el carácter proporcional de las cargas administrativas, en función del tipo y de la envergadura de la intervención, así como por los efectos que éstos generan sobre las entidades regionales y locales.

Coordinar el proceso europeo

La acción coordinada de los distintos niveles de poderes, por una parte, y la coordinación de las políticas e instrumentos, por otra, resultan indispensables para mejorar la gobernanza europea y la aplicación de las estrategias comunitarias. La crisis económica y el consenso en torno a la necesidad de que la UE responda urgentemente y de forma coordinada no sólo ponen de relieve el carácter fundamental de la coordinación, sino que ilustran asimismo los persistentes problemas que plantea la acción conjunta debido a una falta de coordinación y de confianza mutua. **La crisis constituye, por lo tanto, una prueba para el proceso de integración europea.** El reto reside en la capacidad de la Unión Europea para coordinar la actuación política destinada a impulsar la recuperación, a fin de proponer una alternativa más equilibrada de desarrollo sostenible y de cohesión territorial, gracias a la cooperación de los distintos agentes, a la implicación directa de los entes regionales y locales y a la utilización de la asociación público-privada²⁶. Los mecanismos de integración europea, gracias al método comunitario y a una cooperación intergubernamental, deben coordinarse sobre la base de instrumentos de recuperación europea de naturaleza financiera, económica, social y territorial, así como de una coordinación más adaptada de las políticas de gestión de crisis (flexibilidad adicional en el marco de los Fondos Estructurales europeos, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, ayuda del BEI, etc.) y de salida de la misma (políticas de la innovación, política industrial, etc.)²⁷.

El método comunitario resulta el más adecuado para garantizar la instauración de la gobernanza multinivel. Sin embargo, y sin poner en tela de juicio su carácter preponderante, el recurso al método abierto de coordinación, que pretende completar el método comunitario basado en el triángulo institucional y la iniciativa legislativa exclusiva de la Comisión, en los ámbitos en que la Unión Europea sólo dispone de competencias de coordinación o de apoyo, se usa desde hace ya varios años. Utilizado caso por caso, y teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, constituiría un

²⁶ Conclusiones de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, Praga, 5 y 6 de marzo de 2009, CDR 86/2009 fin.

²⁷ Conclusiones de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, Praga, 5 y 6 de marzo de 2009, CDR 86/2009 fin.

medio para promover la cooperación, intercambiar buenas prácticas y acordar objetivos y orientaciones comunes a los Estados miembros.

Si tenemos en cuenta sus objetivos iniciales, el método abierto de coordinación no ha proporcionado aún el valor añadido que se esperaba y no ha resultado satisfactorio para los entes regionales y locales, que no se encuentran lo bastante implicados. No obstante, estos últimos consideran que, si fuese más incluyente, podría extenderse a otros ámbitos de intervención.

VI. La Plataforma de seguimiento de la Estrategia de Lisboa del Comité de las Regiones

- En 2006, el Comité de las Regiones creó una Plataforma de seguimiento de la Estrategia de Lisboa, que agrupa en la actualidad a más de un centenar de regiones y de ciudades de 26 Estados miembros. Esta red de intercambio y de evaluación realiza el seguimiento de la implicación de los niveles regional y local en la gobernanza de Lisboa, así como de su articulación con respecto a la política de cohesión.
- En su informe de seguimiento titulado «Conseguir los objetivos de Lisboa gracias a las políticas territoriales coordinadas e integradas», subraya la necesidad de que todos los niveles de gobernanza afectados refuerzen la sincronización y coordinación de sus agendas políticas, e instauren una gama más amplia de instrumentos jurídicos.
- Con ocasión de la Cumbre Europea de las Regiones y Ciudades de Praga, celebrada los días 5 y 6 de marzo de 2009, el Comité de las Regiones ha lanzado un proceso de consulta sobre la futura Estrategia para el crecimiento y el Empleo, a fin de hacer participar a los entes regionales y locales desde los primeros momentos de la concepción de la misma (www.lisbon.cor.europa.eu).
- A fin de mejorar las condiciones marco para las empresas, y en particular para las PYME, el Comité de las Regiones tiene la intención de crear un premio innovador destinado a galardonar a las regiones más emprendedoras de la Unión Europea. El sello de «**Región europea emprendedora**», que se concederá todos los años, representará un incentivo para que las regiones elaboren una planificación estratégica de las reformas económicas y sociales sostenibles a largo plazo, gozando para ello de un amplio apoyo por parte de la población y de las partes locales interesadas.
- De este modo, el Comité de las Regiones pretende dar un impulso adicional al lanzamiento de la nueva Estrategia para el Crecimiento y el Empleo post-Lisboa, generalizando, a un tiempo, los diez principios de la «Small business Act» de la Unión Europea a nivel local y regional.

Resulta innegable que la Estrategia de Lisboa carece de coordinación y sigue inscribiéndose en el marco de una acción exclusivamente descendente. La paradoja de Lisboa, que la Plataforma de seguimiento del Comité de las Regiones ha puesto de relieve, demuestra que el nivel de asociación de los entes regionales y locales es insuficiente, y subraya la urgente necesidad de instaurar una Estrategia Comunitaria para el Crecimiento y el Empleo más descentralizada y basada en el potencial

de las regiones y ciudades, que constituyen, en razón de sus competencias, los principales promotores de la innovación, investigación y formación en Europa²⁸.

La recuperación de la economía europea pasa, asimismo, por la consecución de los objetivos de la «Small Business Act» para Europa, la cual debe ser objeto de una asociación con los entes territoriales²⁹.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- Estudiar las pistas de reflexión en aras de un **método abierto de coordinación territorializado**, así como a determinar los ámbitos de intervención comunitaria con respecto a los cuales el método abierto de coordinación resultaría el más apropiado para los entes regionales y locales, abordando en particular la política de inmigración y de integración, la innovación y la educación.
- Presentar al Consejo Europeo, en marzo de 2010, **los resultados de la consulta de los entes regionales y locales sobre el futuro de la Estrategia de la UE para el Crecimiento y el Empleo**.

Pide:

- A los Estados miembros que se apoye el método abierto de coordinación mediante **planes de acción regionales o locales** y, a la inversa, que se favorezca la toma en consideración de los planes regionales y locales en el marco de los planes nacionales y que los mismos se incluyan en acuerdos multiniveles; y, por consiguiente, pide a la Comisión Europea que reconozca la existencia de puntos de contacto regionales y locales en el marco del seguimiento del método abierto de coordinación.

Invita a la Comisión Europea y a los Estados Miembros:

- A **reformar el método abierto de coordinación, para hacerlo más incluyente**, mediante el desarrollo en colaboración con los entes regionales y locales **de indicadores de gobernanza participativa y de indicadores territoriales**³⁰.
- A identificar, en estrecha colaboración con los entes regionales y locales, **los obstáculos para la aplicación del mercado único con que se enfrentan actualmente las regiones**,

²⁸

Con el apoyo de la Comisión Europea, a través del sexto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, EUROCITIES lleva a cabo un proyecto que facilita el intercambio de buenas prácticas, las competencias y la aplicación en el desarrollo urbano sostenible.

²⁹

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Pensar primero a pequeña escala» - «Small Business Act» para Europa: Iniciativa en favor de las pequeñas empresas, 12 y 13 de febrero de 2009. CDR 246/2008 fin.

las ciudades y los municipios, así como las soluciones apropiadas para adaptar el mercado único al contexto económico y social actual.

- A asociar convenientemente a las regiones y las entidades locales en la revisión de la Estrategia de Lisboa post-2010.

Elaborar políticas integradas

El enfoque integrado garantiza la eficacia de las políticas comunes. Implica una dimensión vertical que supone una mejor coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobernanza, así como una dimensión horizontal, que impone una aplicación coherente de las políticas sectoriales, a fin de obtener un desarrollo sostenible y garantizar la sinergia con el resto de las políticas relevantes de la Unión Europea.

La aplicación de la cohesión territorial, como objetivo comunitario, resulta, a dichos efectos, fundamental para el futuro de las políticas comunes. El ámbito de aplicación de la cohesión territorial debe, efectivamente, tener en cuenta tres dimensiones: una dimensión correctora, a través de la «reducción de las disparidades existentes» y asegurando la igualdad en el acceso a los servicios públicos esenciales a todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan; una segunda dimensión preventiva, con el fin de «hacer más coherentes las políticas sectoriales que tengan un impacto territorial y buscar en todo caso la potenciación de los recursos endógenos de las zonas menos favorecidas al objeto de garantizar la fijación de la población en estos territorios», y una tercera dimensión incitativa, por medio de la mejora de «la integración territorial» que fomente la cooperación.

La cohesión territorial, que, con el Tratado de Lisboa, se convierte en una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, debe estar presente en la totalidad de las políticas sectoriales y pasar a encarnar la gobernanza multinivel. Asimismo, la gobernanza urbana resulta esencial para el éxito de la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible en las zonas urbanas, no tan solo a fin de coordinar todos los niveles de gobierno, sino también para implicar a los agentes locales. La gobernanza urbana, según un enfoque integral, debe abordar los tres pilares del desarrollo sostenible: el medio ambiente, la economía y las cuestiones sociales, a fin de garantizar una verdadera cohesión social y territorial. Otras políticas comunes resultan asimismo pertinentes para

30

"El Comité de las Regiones preconiza la puesta a punto de nuevas herramientas y, en particular, de indicadores para conocer las necesidades de poner en práctica la cohesión territorial, incluso a través de análisis infrarregionales". Dictamen del Comité de las Regiones sobre el «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social» (CDR 274/2008 fin.).

«Para desarrollar estrategias regionales y respuestas políticas adecuadas, hay que disponer de instrumentos adecuados que permitan considerar las disparidades territoriales en las políticas públicas (por ejemplo, la renta per cápita disponible para tener en cuenta las transferencias, en complemento del PIB/habitante, los ingresos tributarios, la accesibilidad a distintos servicios (transportes, distribución de energía, sanidad, educación), la estructura demográfica y el asentamiento de la población (datos sobre la dispersión del asentamiento, el grado de envejecimiento y el grado de dependencia) o incluso la creación de índices sintéticos de desarrollo humano». Dictamen del Comité de las Regiones «Libro Verde sobre la Cohesión Territorial» (CDR 274/2008) fin.

favorecer un enfoque integrado y coherente. Igualmente, los territorios rurales deben dotarse de estrategias integradas basadas en la gobernanza multinivel, dirigidos a favorecer su desarrollo sostenible y su competitividad. Dichas estrategias contemplarán medios para hacer frente a las desventajas naturales a las que se enfrentan estos territorios, así como a los desequilibrios entre estas zonas y las zonas urbanas.

VII. Una política marítima integrada para la Unión Europea

- La elaboración de una política marítima integrada para la Unión Europea representa uno de los escasos ejemplos que existen, a nivel europeo, de una tentativa de enfoque común de varias políticas sectoriales, tomando como base una tipología territorial. El proceso que se inició con el Libro Verde, en 2006, y que se prosiguió con el Libro Azul, ha probado la fuerte movilización de los agentes regionales y locales interesados para llegar a un enfoque integrado en la gestión de las cuencas marítimas: transporte, medio ambiente, energías renovables y desarrollo económico son algunos de los sectores afectados por una política nacida de la ambición de integrar de modo horizontal las exigencias derivadas del desarrollo sostenible y de la seguridad de nuestros mares, que han acabado por reconocerse como recursos naturales y económicos fundamentales para el continente europeo.
- Esta ambición debe verse acompañada con dispositivos pertinentes para reforzar el efecto federador de una visión política marítima integrada. Sobre este particular, el Comité de las Regiones considera necesario que se revise el dispositivo de financiación de la Unión Europea, mediante la instauración de un sistema simplificado único que agruparía todas las cuestiones marítimas –o la mayoría de ellas– en un Fondo costero e insular europeo y la creación de una plataforma marina europea, que asocie a los entes regionales y locales con los agentes interesados, a fin de disponer de un instrumento que pueda contribuir a que se compartan las competencias y a difundir las buenas prácticas.

Optimizar la cultura reforzada de la consulta

Desde 2002 se ha ido afianzando una cultura reforzada de la consulta, tal como se preconizaba en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, en el que se reconocía que *«la inversión en una buena consulta en la fase inicial puede resultar en una mejor legislación, más rápidamente adoptable y más fácilmente aplicable»*.

El diálogo entre la Comisión Europea y las partes interesadas en la fase previa a la presentación de propuestas y la adopción de iniciativas políticas adquiere varias formas:

- la consulta en el marco del proceso legislativo, en particular la del Comité de las Regiones como representante institucional de los entes regionales y locales;
- mecanismos de consulta sectorial que tengan en cuenta las condiciones específicas de intervención de la Unión Europea en sus distintos ámbitos de acción;
- la instauración de un marco de consulta coherente con normas mínimas de consulta;

- el diálogo estructurado con las asociaciones de entes territoriales.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- Desarrollar la cooperación con la Comisión Europea y las asociaciones europeas y nacionales de entes territoriales, en **el marco del diálogo estructurado**, durante la fase de preparación del programa de trabajo legislativo de la Comisión Europea.
- Colaborar con las demás instituciones de la UE para desarrollar una evaluación de impacto de sus actividades que sea eficaz, con el fin de reforzar su papel como órgano consultivo de acuerdo con los Tratados y demostrar el valor añadido que aporta al proceso decisorio de la UE.

Pide a la Comisión Europea:

- **Que informe sobre el seguimiento** de sus recomendaciones políticas, mediante preguntas orales y escritas.

Legislar mejor

La coordinación del proceso legislativo propuesto en el Plan de acción para legislar mejor y respaldada por el acuerdo interinstitucional «Legislar mejor», adoptado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea en 2003, debe tener en cuenta plenamente la contribución de los entes regionales y locales y los instrumentos jurídicos y políticos que estos preconizan en su estrategia de mejora de la legislación.

Ya en los Tratados vigentes, y en espera de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los dispositivos internos y los mecanismos comunitarios existentes permiten **instaurar un enfoque concertado y coordinado del seguimiento y control del principio de subsidiariedad**. Por otra parte, en cierto número de Estados miembros se ha iniciado un proceso interno de reforma, que consolida la intervención de las asambleas legislativas regionales en los mecanismos que se preconizan en el Protocolo sobre la Aplicación de los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad del Tratado de Lisboa, a fin de que las mismas actúen como partes integrantes del dispositivo parlamentario de sus países respectivos, o de las cámaras de los Parlamentos nacionales. Esta tendencia podría extenderse, siempre que se respeten las estructuras constitucionales nacionales

Por otra parte, la capacidad de los entes regionales y locales para comprender el Derecho comunitario debe verse afianzada, a fin de **reforzar la seguridad jurídica en la Unión Europea y de facilitar la correcta transposición de la legislación comunitaria**. Sobre este particular, la necesidad de implicar de modo más adecuado a los entes regionales y locales se desprende del hecho de que los efectos de una directiva o de un reglamento comunitarios pueden variar considerablemente de un Estado miembro a otro, en función de su organización territorial interna, del grado de autonomía del que

gocen los entes regionales y locales y de la extensión de sus competencias. Las dificultades que se plantearon con ocasión de la transposición de las Directivas «Vertido de residuos»³¹ y «adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios»³² constituyen ejemplos significativos de la pertinencia de implicar a los entes regionales y locales durante la totalidad del proceso de elaboración de la normativa comunitaria³³.

Las evaluaciones de impacto de las propuestas de legislación comunitaria constituyen un instrumento importante para legislar mejor a nivel comunitario. En la evaluación de impacto debe prestarse atención a la aplicación y la ejecución de la normativa. En este sentido, es muy importante que en las evaluaciones de impacto que está llevando a cabo actualmente la Comisión se dé una relevancia fundamental al aspecto territorial de la nueva legislación. Para ponderar adecuadamente este aspecto territorial, los servicios de la Comisión deberán determinar en una etapa temprana las consecuencias que la nueva legislación tendrá para los entes regionales y locales, y el Comité de las Regiones puede desempeñar un papel importante a este respecto.

VIII. La Red de Seguimiento de la Subsidiariedad del Comité de las Regiones: un instrumento pertinente para reforzar la responsabilidad democrática y la participación en el proceso legislativo de la Unión Europea

- El principio de subsidiariedad aspira a garantizar que, en los ámbitos de competencia no exclusiva de la Comunidad, las decisiones se adopten al nivel más pertinente. Así pues, en estos ámbitos, se deben efectuar pruebas de oportunidad, a fin de garantizar que la acción comunitaria se justifica dadas las opciones disponibles a los niveles nacional, regional o local.
- La Red de Seguimiento de la Subsidiariedad creada por el Comité de las Regiones, que agrupa actualmente a 96 miembros (entes regionales y locales, Parlamentos nacionales y regionales, asociaciones de entes territoriales) realiza consultas en línea, a través de su sitio Internet. Sus objetivos son los siguientes:
- *Organizar consultas entre los asociados de la red* acerca de documentos y propuestas de la Comisión Europea, que contribuyen a analizar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como a evaluar el impacto de las medidas propuestas. De este modo, la red facilita la comunicación entre los entes regionales y locales y el Comité de las Regiones, por lo que se refiere al proceso legislativo europeo.

³¹ Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos - DO L 182 de 16.7.1999, pp. 1-19; Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2006, relativa a los residuos - DO L 114 de 27/04/2006, pp. 0009 - 0021.

³² Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. DO L 134 de 30.4.2004, pp. 114-240.

³³ Se ha encargado un estudio al Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA), sobre el tema «Impacto del Derecho comunitario a nivel local», en el que se estudiarán, en particular, estos dos casos prácticos y cuyos resultados serán presentados ante el Grupo de Alto Nivel sobre la Gobernanza y la Unión Europea, bajo la Presidencia sueca, en octubre de 2009.

- *Servir como punto de información* que permite a los entes regionales y locales tener acceso, de modo más rápido, a las informaciones que les interesan, en relación con la Unión Europea, y que les brinda un canal adicional para hacer oír sus voces.
- *Ayudar al Comité de las Regiones a ampliar su base de consulta*, dándole acceso a las estructuras políticas y administrativas de las regiones y ciudades de Europa, y poniendo recursos a la disposición de sus ponentes.
- *Implicar a los miembros de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad* en los futuros estudios de impacto territorial de las propuestas de la Comisión, y ello en una fase precoz del proceso prelegislativo.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- Reforzar su implicación en el proceso de seguimiento del **plan de acción «Legislar mejor»** y a **desarrollar su proceso** político interno y sus consultas, a través de plataformas interactivas, a fin de recabar informaciones fiables sobre la toma en consideración de la dimensión local y regional en la normativa en proceso de elaboración.
- **Consolidar sus relaciones interinstitucionales**, durante todo el transcurso del proceso legislativo, con el Consejo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.
- **Desarrollar con los Parlamentos nacionales y las asambleas legislativas regionales un *modus operandi***, a fin de hacer valer la posición de los entes regionales y locales en todos los Estados miembros, tanto en la fase ex ante como en el marco del sistema de alerta precoz³⁴.
- Contribuir a los **trabajos del Grupo de Alto Nivel para la Reducción de Cargas Administrativas, compuesto por partes interesadas independientes**, y a pronunciarse sobre las sugerencias que éste presente, así como a plantearse, a raíz de estas últimas, la creación de un Grupo de Alto Nivel de Entes Territoriales.

Pide:

Que el **acuerdo interinstitucional «Legislar mejor»** celebrado entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea se vea completado con un protocolo de acuerdo con el Comité de las Regiones, en particular, sobre la aplicación de determinados mecanismos de evaluación y de consulta.

Pide a la Comisión Europea:

³⁴

La Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) ha creado una red a nivel técnico y político sobre el seguimiento de la aplicación del principio de subsidiariedad.

- Que mantenga sus esfuerzos de **simplificación del marco regulador**, en particular, por lo que se refiere a la política de cohesión, y que cree un capítulo regional en los planes de acción nacionales de simplificación de la normativa.
- Que facilite **un acceso simplificado para los entes regionales y locales** a la comitología y a los grupos de expertos encargados de aplicar el plan de acción «Legislar mejor»^{35 36}.

Invita a los Estados miembros:

- A instaurar un dispositivo de consulta de los entes regionales y locales, con miras a **facilitar la transposición de la legislación europea**.
- A garantizar que en la transposición y aplicación de la legislación europea se respeta la distribución interna de competencias.
- A dar seguimiento, en el marco del Consejo de Europa, a la propuesta de elaborar una Carta de la Democracia Regional.

Evaluar el impacto territorial de la intervención comunitaria

Los mecanismos de evaluación permiten determinar que las decisiones se tomen y se apliquen en el nivel conveniente, identificar los instrumentos políticos adecuados y definir el ámbito y la intensidad de la intervención comunitaria. Un trabajo esencial se abre para definir la noción de impacto territorial, determinar los objetivos comunes susceptibles de adaptarse a las especificidades de los territorios y desarrollar indicadores cuantitativos y cualitativos idóneos. Por añadidura, este trabajo podría contribuir a proporcionar un contenido concreto al principio de cohesión territorial.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- **Reforzar la cooperación con la Comisión Europea en el marco de la aplicación de su acuerdo de cooperación**, a fin de transmitir dictámenes motivados de los entes regionales y locales sobre el análisis de impacto de las propuestas de la Comisión en una fase precoz del proceso legislativo.
- Con el apoyo del Comité de Análisis de Impacto de la Comisión Europea, instaurar **un «Grupo de Alto Nivel» técnico, encargado de evaluar el impacto territorial de las**

³⁵ Informe del Seminario de Alto Nivel sobre la Gobernanza Local (Biarritz, 14-16 septiembre de 2008).

³⁶ La Conferencia de Presidentes de Regiones con Poder Legislativo (REGLEG) organiza intercambios de buenas prácticas sobre la participación de expertos representantes de las regiones dotadas de poder legislativo en el marco del procedimiento de comitología y en los grupos de expertos de la Comisión, así como en los grupos de trabajo del Consejo.

grandes políticas comunitarias, a fin de adoptar medidas susceptibles de mejorar la normativa, de simplificar los procedimientos administrativos y de incrementar la aceptación de las políticas comunitarias por parte de los ciudadanos.

Recomienda:

- La **sistematización del análisis del impacto territorial**, gracias a la implicación, desde la fase inicial de la decisión política, de los distintos agentes interesados, de manera que englobe las repercusiones económicas, sociales y medioambientales de las propuestas legislativas y no legislativas comunitarias relativas a los territorios.
- Que se refuercen los mecanismos de evaluación del impacto territorial cuando se propongan **modificaciones sustanciales de las propuestas iniciales durante el proceso legislativo**.
- Que se favorezcan las condiciones de **la evaluación ex post**, a fin de que el impacto local y regional de determinadas Directivas, e incluso la transposición y la ejecución a nivel regional y local de los actos legislativos europeos, sean examinados y tomados en consideración en el informe de evaluación de impacto de la Comisión.
- Que **las estadísticas europeas y nacionales** reflejen la diversidad de la realidad territorial, a fin de tener en cuenta, de modo más preciso, el impacto de las políticas sobre los territorios.

Pide a la Comisión Europea:

- Que sus distintos **cuadros de indicadores** destinados a medir el progreso de determinadas políticas clave para la integración europea incluyan la variable de la gobernanza multinivel, a fin de evaluar el impacto real de la intervención comunitaria, y sobre este particular, pone de relieve la necesidad de **reforzar la dimensión regional y local del Cuadro de indicadores del mercado interior**.

Desarrollar el potencial de la cooperación territorial

El refuerzo de la cooperación territorial resulta necesario para alcanzar los objetivos de la cohesión económica, social y territorial. En los próximos años deberán impulsarse de manera resuelta las oportunidades de colaboración vertical y horizontal garantizadas por un marco político, jurídico y financiero de cooperación transnacional que permita la colaboración entre varios territorios de distintos Estados europeos.

En efecto, en un marco geográfico, la cooperación permite a las autoridades políticas y a las administraciones de distintos niveles colaborar y fomentar intereses comunes, al tiempo que mejoran las condiciones de vida de las poblaciones interesadas y se ponen en común recursos y competencias.

Las perspectivas de consolidación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial y la revisión de su reglamento incitan al Comité de las Regiones a formular propuestas para optimizar el valor añadido de este instrumento.

IX. La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)

- La AECT es una nueva herramienta jurídica comunitaria (Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial) que tiene por objeto estabilizar la cooperación territorial entre los distintos niveles de Gobierno y a través de las fronteras, y que resulta particularmente pertinente en la perspectiva de reforzar la política de cohesión territorial. Una treintena de AECT están siendo creadas en Europa y seis se encuentran ya en actividad.
- La dimensión de la gobernanza multinivel es la protagonista del proceso de lanzamiento, de establecimiento y de gestión de una AECT. En efecto, esta última permite asociar, según una geometría institucional variable, a las autoridades públicas, en virtud de los niveles de competencias de las mismas, así como fomentar una asociación ampliada con los operadores socioeconómicos. Los sectores de aplicación de la AECT, habida cuenta de las experiencias emergentes, resultan variados: de la salud a la protección civil, del desarrollo económico a la protección y promoción de los recursos naturales, de la formación a la política de investigación e innovación, etc.
- El Comité de las Regiones trabaja de modo concertado con los entes territoriales, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los Estados miembros, a fin de optimizar el potencial de esta herramienta, y de facilitar la creación de un espacio público de comunicación, información, análisis, investigación y creación de una red de competencias.

La estrategia interna de la Unión Europea se orienta, asimismo, hacia el desarrollo de macrorregiones. Este enfoque innovador exige, sin embargo, una gran coherencia en cuanto a su concepción e integración en el proceso europeo y debe, imperativamente, verse respaldado mediante un modo de gobernanza multinivel que defina un nuevo tipo de asociación que aproxime las acciones estratégicas de las políticas internas y externas de la Unión. Las lecciones extraídas de la instauración de la Estrategia del Mar Báltico y el próximo lanzamiento de la Estrategia para el Danubio así como las posibilidades del Plan de Gran Vecindad configurado para las regiones ultraperiféricas resultarán esenciales para determinar la pertinencia de estas macrorregiones por lo que se refiere a la gobernanza europea, al desarrollo de la cooperación territorial y al objetivo de cohesión territorial.

X. La Estrategia para la región del Mar Báltico

- La Estrategia para la región del Mar Báltico pretende renovar la cooperación en esta cuenca marítima, a fin de mejorar el estado medioambiental de la región, fomentar su desarrollo económico sostenible, e incrementar sus niveles de accesibilidad y seguridad. Esta Estrategia integrada participativa, en proceso de elaboración, constituye un caso ejemplar de aplicación de políticas plurisectoriales, activadas por parte de diversos agentes y centradas en torno a una macrorregión europea. Pretende integrar las distintas líneas de programación y financiación, a nivel europeo, nacional e infranacional, con la posibilidad de incidir sobre los programas de la política de cohesión como marco de referencia.
- La gobernanza determinará el grado de éxito de esta Estrategia. Su desarrollo requiere, en efecto, un enfoque a varios niveles, con una cooperación reforzada entre el nivel europeo, el nacional, el regional y el local, así como a nivel transfronterizo y entre los sectores público y privado ³⁷.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- Evaluar la pertinencia de las **estrategias de desarrollo macrorregional**, a la luz de la implicación de los entes regionales y locales en sus fases de concepción, elaboración, aplicación, comunicación a los ciudadanos y evaluación, así como en sus planes de acción respectivos y, en este caso, a reivindicar una dotación suficiente en el presupuesto comunitario para los recursos y mecanismos de financiación adecuados.
- Cooperar con la Comisión Europea, los Estados miembros y el resto de las instituciones interesadas para entablar una **acción sólida de comunicación y de apoyo operativo con vistas a la instauración de nuevas AECT**, así como para el intercambio de buenas prácticas en el marco de las ya existentes.
- Contribuir en la perspectiva de la eventual **revisión del Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación**

³⁷

Dictamen del Comité de las Regiones sobre «El papel de los entes locales y regionales en el marco de la nueva estrategia para la región del Mar Báltico». CDR 381/2008 fin.

europea de cooperación territorial (AECT) en base a la experiencia de su Grupo de Expertos³⁸, en particular, con vistas a una mayor integración de los asociados socioeconómicos, a la facilitación de la aplicación en las fronteras exteriores de la Unión Europea, a una flexibilidad más importante por lo que se refiere a los procedimientos de creación, a la inclusión de una referencia en los principales textos normativos europeos altamente afectados por la dimensión transfronteriza (por ejemplo, la salud transfronteriza), a la previsión de medidas de estímulo, incluyendo incentivos jurídicos, económicos y financieros, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, y al fomento de esta herramienta en el ordenamiento jurídico comunitario europeo.

Recomienda

- Que se asignen **recursos adicionales a los tres capítulos de la cooperación territorial**, dada la incontestable contribución al proceso de integración europea de la misma.

Pide:

- A la Comisión Europea que anuncie en su próximo informe **de evaluación/revisión del Reglamento AECT** las pistas que se plantea a fin de explotar plenamente esta herramienta jurídica.
- A la Comisión Europea y a los Estados miembros que refuercen **la sensibilización sobre esta herramienta**, intensificando de manera muy significativa la información interna en el seno de sus direcciones generales y ministerios y poniendo de relieve su plusvalía.
- A los Estados miembros que colaboren lealmente con las regiones y las entidades locales en los procesos de creación de AECT para que estos se desarrollen y concluyan diligentemente respetando plenamente la letra y el espíritu del Reglamento 1082/2006.

Fomentar métodos de gobernanza innovadores y asociativos

Las transformaciones económicas, tecnológicas y de la sociedad imponen que se haga evolucionar las mentalidades y las prácticas. **El método comunitario merece verse enriquecido a través de prácticas innovadoras y experimentales, que saquen partido de la experiencia y de las competencias de los responsables políticos regionales y locales, que son los que aplican más a menudo las políticas comunes y la normativa comunitaria.**

³⁸

El Comité de las Regiones ha creado un grupo de expertos procedentes de entes territoriales y de institutos de investigación de 23 países diferentes. Sus objetivos son los siguientes:

- realizar el seguimiento y encargarse de la aplicación de las disposiciones del Reglamento a nivel de los Estados miembros;
- facilitar el intercambio de experiencias en relación con la creación de AECT a nivel territorial y compartir los conocimientos en materia de buenas prácticas relativas a las mismas;
- definir los usos posibles de las AECT como herramienta de desarrollo territorial;
- mejorar la comunicación por lo que se refiere a las posibilidades y retos relativos a las AECT a nivel territorial.

Sitio web: www.cor.europa.eu/egtc.htm.

Sobre este particular, la experimentación constituye un instrumento de buena gobernanza que permite aplicar medidas a pequeña escala, con objeto de probar sus efectos para su posible generalización si se demuestra su eficacia y basar la decisión de los responsables políticos en datos ya comprobados en lo que respecta a su impacto territorial.

Por otra parte, la contractualización, que ha generado en el marco de la política regional comunitaria un fenómeno de apropiación de las prioridades estratégicas europeas por parte de los niveles nacionales, regionales y locales, y que ha reforzado, asimismo, la coordinación de las políticas públicas instauradas, así como sus capacidades administrativas, merecería verse ampliada a otras políticas europeas.

A fin de poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones:

Se compromete a:

- Presentar propuestas destinadas a apoyar el recurso a **la experimentación a nivel local y regional** en determinados ámbitos de intervención de la Unión Europea, como la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, la Agenda Social, la política de integración, la política para la innovación, la política de cohesión, el desarrollo sostenible o la protección civil.
- Desarrollar pistas de acción, con miras a recurrir más a menudo **al método de experimentación controlada**, a fin de comprender los efectos de las reformas de gran envergadura de las políticas comunes, y en particular, de la política agrícola común.
- Defender la perspectiva de celebración de contratos de objetivos, como así se planteaba ya en 2001, proponiendo que se reajusten las modalidades políticas y jurídicas de aplicación, sobre todo a través **de instrumentos tripartitos flexibles y diversificados**. Para ello deberá tenerse plenamente en cuenta en particular la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros en lo que respecta a la transposición y también, sobre todo, la ejecución del Derecho comunitario.

Recomienda:

- **El establecimiento de Pactos Territoriales Europeos**, capaces de asociar, de modo voluntario, a los distintos niveles de gobierno competentes, a fin de adaptar la aplicación de los grandes objetivos y prioridades políticos de la Unión Europea, sobre bases asociativas con los entes regionales y locales ³⁹.
- Prever que los Pactos Territoriales Europeos incluyan los compromisos de una institución

³⁹

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «La aplicación de los Pactos Territoriales Europeos: propuesta de revisión de los contratos y convenios tripartitos». CDR 135/2006 fin.

o agencia de la Unión Europea, de las autoridades nacionales y de una o varias entidades territoriales, la identificación de objetivos políticos europeos que se deban lograr, su plasmación en realizaciones concretas en el territorio en cuestión, un sistema de seguimiento y, por último, **la definición de una estructura presupuestaria que agrupe las contribuciones de las distintas partes, necesarias para su realización.**

Invita:

- A orientar la reflexión en torno a **la cuestión de la financiación de los Pactos Territoriales Europeos** hacia sinergias posibles entre, por una parte a nivel europeo, las líneas presupuestarias existentes en los ámbitos correspondientes y los Fondos Estructurales y, por otra parte a nivel local, regional y nacional, las líneas presupuestarias disponibles; y esto sin que se establezca un instrumento financiero adicional de la política regional comunitaria, y sin solicitar recursos financieros complementarios a dichos efectos.
- **A los entes territoriales interesados**, a que se comprometan en dicho proceso y a **manifestarle su interés al respecto** en el marco de la consulta que se ha iniciado acerca de la aplicación del Libro Blanco.

5. Aplicación y seguimiento del Libro Blanco

Al publicar este Libro Blanco, el Comité de las Regiones ha tomado la iniciativa de presentar su concepto del método comunitario, basado en un modo de gobernanza que asocia a los entes territoriales a la elaboración y aplicación de las políticas comunitarias. Esta visión se basa en los avances realizados a raíz del Libro Blanco sobre la gobernanza europea de la Comisión Europea, que se aprobó en 2001, y expone el interés y los retos de una gobernanza compartida en Europa. El desarrollo de una cultura europea de la gobernanza multinivel es un reto permanente. Así pues, evaluará con regularidad los progresos registrados por lo que a su aplicación se refiere y presentará, cada tres años, un informe sobre el estado de seguimiento de la gobernanza multinivel en la Unión Europea.

A partir de la publicación del Libro Blanco, el Comité de las Regiones iniciará un proceso de concertación con las instituciones comunitarias, a fin de concretar las pistas y compromisos que aquí se presentan.

Abre, asimismo, una consulta general destinada a recabar el punto de vista de las autoridades, asociaciones y partes interesadas, e invita a las mismas a presentarle sus observaciones acerca de la mejor manera de aplicar la gobernanza multinivel en Europa. Los comentarios podrán remitirse, hasta el 30 de noviembre de 2009, a la dirección siguiente:

Comité des régions de l'Union européenne
Cellule de Prospective
Bureau VMA 0635
101 Rue Belliard
B-1040 Bruxelles / Brussels

o por correo electrónico: governance@cor.europa.eu⁴⁰

En base a los resultados de la consulta general y de las lecciones aprendidas en el marco de su concertación con las Instituciones y partes interesadas, el Comité de las Regiones elaborará un plan de acción destinado a poner en práctica sus recomendaciones.

Bruselas, 17 de junio de 2009.

El Presidente
del
Comité de las Regiones

Luc Van den Brande

El Secretario General
del
Comité de las Regiones

Gerhard Stahl

*

* *

⁴⁰

El proceso de seguimiento del Libro Blanco se acompañará de las actividades de los Talleres del Comité de las Regiones: www.cor.europa.eu/ateliers

II. PROCEDIMIENTO

Título	Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel
Referencias	-
Fundamento jurídico	Artículo 265, apartado 5, del Tratado CE
Procedimiento reglamentario	-
Fecha de la consulta del Consejo/Fecha de la carta de la Comisión	-
Fecha de la decisión del Presidente/Mesa	25 de noviembre de 2008
Comisión competente	Comisión de Asuntos Constitucionales, Gobernanza Europea y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
Ponentes	Luc Van den Brande (BE/PPE) , diputado del Parlamento flamenco Michel Delebarre (FR/PSE) , alcalde de Dunkerque
Nota de análisis	Documento de trabajo (CDR 371/2008) y (CDR 371/2008 rev. 1)
Examen en comisión	6 de mayo de 2009
Fecha de la aprobación en Comisión	6 de mayo de 2009
Resultado de la votación en Comisión	Aprobado por mayoría
Fecha de aprobación en el Pleno	17 de junio de 2009
Dictámenes anteriores del Comité	Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Paquete legislar mejor 2005 y 2006» (CDR 397/2006 fin ⁴¹) Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco» (CDR 103/2001 fin ⁴²) Dictamen del Comité de las Regiones sobre «El seguimiento del Libro Blanco sobre la Gobernanza europea» (CDR 19/2003 fin ⁴³)

⁴¹ DO C 305 de 15.12.2007, p.38.

⁴² DO C 192, de 12.8.2002, p.24.

⁴³ DO C 256, de 24.10.2003, p.24.

UNIÓN EUROPEA



Comité de las Regiones

Rue Belliard/Belliardstraat, 101 _ 1040 Bruxelles/Brussel _ BELGIQUE/BELGIË
Tel. +32 2/282 25 29 _ Fax +32 2/282 23 30
www.core.europa.eu