

# Informe de consulta

UNIÓN EUROPEA



Comité de las Regiones



## Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel

*Construir Europa en asociación*



La Asamblea de la UE de representantes regionales y locales

## Índice

Prólogo .....	2
Introducción .....	3
<b>1. La gobernanza multinivel: un planteamiento confirmado.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 La cohesión interna de la Unión Europea: planteamiento integrado, convergencia y solidaridad.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 La gobernanza multinivel al servicio de la democratización del proceso europeo.....</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Los entes locales y regionales, agentes de la gobernanza global: hacia un nuevo multilateralismo .....</b>	<b>10</b>
<i>Recomendaciones estratégicas formuladas en el marco del proceso de consulta .....</i>	<i>12</i>
<b>2. Atender a los objetivos esenciales de la Unión Europea, valor añadido de la gobernanza multinivel .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Legislar mejor .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Coordinar, contractualizar y experimentar.....</b>	<b>14</b>
<b>2.3 Cooperar.....</b>	<b>15</b>
<i>Líneas de actuación propuestas en el proceso de consulta .....</i>	<i>17</i>
<b>3. Responder a los retos de la creación de una auténtica asociación para Europa .....</b>	<b>17</b>
<i>Iniciativas esperadas tras el proceso de consulta.....</i>	<i>20</i>
<b>Anexo .....</b>	<b>21</b>

*El Libro Blanco fue aprobado en junio de 2009 por el Comité de las Regiones, que es la Asamblea de la UE de representantes regionales y locales que trabajan por la integración. La Asamblea garantiza la representación institucional del conjunto de territorios, regiones, ciudades y municipios de la Unión Europea. Su misión consiste en hacerles participar en el proceso decisorio europeo, para así favorecer una mejor participación de los ciudadanos. Su acción se basa en la convicción de que la cooperación entre los distintos niveles –europeo, nacional, regional y local– es indispensable para construir una Unión cada vez más estrecha y solidaria entre los pueblos de Europa y para afrontar los retos de la mundialización. El CDR vota recomendaciones políticas sobre las estrategias europeas y participa en la elaboración de la legislación comunitaria. Antes incluso de su elaboración, propone enfoques y orientaciones políticas basadas en la experiencia y en el conocimiento técnico de los entes locales y regionales, que, en la mayoría de los casos, son los encargados de ejecutarlas. Vela por el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, para que las decisiones europeas se adopten y ejecuten en el nivel más adecuado y más cercano posible a los ciudadanos.*

## **Prólogo**

Al tomar la iniciativa de elaborar un Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel, el Comité de las Regiones ha decidido contribuir de forma concreta a profundizar en el proceso de integración europea. Sin duda, 2010 será un año decisivo. Las grandes estrategias que conforman la agenda comunitaria –la Estrategia UE-2020 y la Estrategia de desarrollo sostenible, la revisión del presupuesto europeo y las reformas estructurales previstas de la política de cohesión y de la política agrícola común, cruciales para los entes locales y regionales–, así como las reformas de la gobernanza económica europea que deberían derivarse de las medidas para salir de la crisis económica, tendrán considerables repercusiones en la vida de los ciudadanos durante los próximos años.

Esto significa que esperan de los responsables europeos cambios significativos que den una respuesta concreta a sus preocupaciones. En todos estos retos, más allá de los objetivos comunes y de los medios financieros asignados, el éxito de la Unión Europea dependerá de la gobernanza que ponga en marcha para hacer realidad sus ambiciones. La globalización impone una acción coherente y concertada de los distintos agentes políticos, y las situaciones de crisis exigen más asociación: así se constató en nuestra consulta pública.

Por eso, nos felicitamos del respaldo dado a nuestra acción, que confirma que la gobernanza multinivel no es la expresión de una carrera competitiva institucional y política, sino un auténtico reto de eficacia para toda la Unión y un factor de adhesión y participación en el proceso europeo.

Este informe, así como el conjunto de las contribuciones, interpelan no sólo a las instituciones europeas, sino también a los Estados miembros sobre su voluntad de seguir los caminos propuestos, los principios rectores enunciados y las recomendaciones formuladas en este Libro Blanco en aquellas decisiones que deberán tomar para poner en práctica el programa estratégico de la Unión Europea para los próximos cinco años. Es indudable que Europa necesita un modelo de gobernanza flexible y participativo que confirme sus valores y su ética de responsabilidad y solidaridad para afrontar las realidades de un mundo globalizado cada vez más interdependiente y competitivo: corresponde al Comité de las Regiones reivindicarlo y comprometerse para que sea una realidad.

Michel Delebarre  
Vicepresidente primero  
del Comité de las Regiones

Luc Van den Brande  
Presidente  
del Comité de las Regiones

## Introducción

**Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la elección de un nuevo Parlamento Europeo, de un Presidente del Consejo Europeo y la investidura de la Comisión Europea para su mandato 2010-2014, la Unión Europea entra en un nuevo ciclo.** El Comité de las Regiones se preparó para estos acontecimientos aprobando el 17 de junio de 2009 su primer Libro Blanco<sup>1</sup>, dedicado a la gobernanza multinivel, que tuvo gran difusión y suscitó numerosos debates y conferencias<sup>2</sup>, además de estimular un diálogo de naturaleza institucional, de forma particular con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y la Presidencia de la Unión Europea, un debate que a lo largo de los próximos meses deberá dar lugar a un seguimiento apropiado de sus recomendaciones.

**En los últimos meses ha habido ciertas señales alentadoras de apoyo a la acción política del Comité de las Regiones:** el reconocimiento del importante papel de los entes locales y regionales<sup>3</sup> en la lucha contra el cambio climático, materializado en el éxito del Pacto de los Alcaldes, la contribución de las regiones y ciudades al plan europeo de recuperación económica, la creación de la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM), que apoya una visión multinivel de la política de vecindad, y el prometedor desarrollo de las agrupaciones europeas de cooperación territorial han confirmado el valor para la Unión Europea de una gobernanza compartida.

Esta dinámica se ha repetido en la consulta pública que a lo largo de seis meses ha recibido casi 150 contribuciones<sup>4</sup> y reacciones de las principales instituciones comunitarias y el Grupo de reflexión sobre el futuro de Europa. Los autores de las contribuciones han podido expresar por este medio su idea de la gobernanza europea, lo cual demuestra la diversidad de realidades y de planteamientos constitucionales que caracteriza a la Unión Europea. No obstante, más allá de las disparidades en cuanto a mecanismos internos de los Estados miembros y de los matices en la interpretación del equilibrio que ha de alcanzarse en la distribución de competencias en Europa –que, lógicamente, se reflejan en las contribuciones– el Comité de las Regiones se alegra del **consenso general y de la positiva acogida dada a su iniciativa política, así como del respaldo que han recibido los planteamientos y objetivos fundamentales que propone en su Libro Blanco.**

Además de las contribuciones de numerosos entes locales y regionales y de sus asociaciones representativas, el Libro Blanco ha suscitado numerosísimas reacciones de instituciones internacionales, de organizaciones no gubernamentales, de parlamentos regionales y de algunos ministerios nacionales. Esta consulta también ha confirmado el interés del mundo académico y de los grupos de reflexión europeos por el concepto y el alcance de la gobernanza multinivel en el proceso de integración europea.

---

1 Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel, CDR 89/2009 fin.

2 Véanse los talleres del Comité de las Regiones y la conferencia coorganizada por el Comité de las Regiones y el Colegio de Europa de Brujas el 22 de septiembre de 2009.

3 En el Libro Blanco del Comité de las Regiones y el presente informe de consulta, los términos "entes territoriales" y "entes locales y regionales" hacen referencia al nivel de los poderes locales intermedios.

4 El texto íntegro de las contribuciones puede consultarse en <http://www.cor.europa.eu/governance>.

El proceso de consulta ha señalado la oportunidad del **momento político de esta iniciativa**. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 introdujo nuevas disposiciones que favorecen la participación de los entes locales y regionales en la definición y la aplicación de las políticas europeas y, más allá de los poderes y competencias reforzados del Comité de las Regiones, integra en los fundamentos jurídicos y políticos de la Unión Europea el principio de subsidiariedad subnacional y el objetivo de la cohesión territorial. En opinión de los participantes, confirma la pertinencia de una verdadera gobernanza multinivel en Europa: en la consulta se percibe una auténtica expectativa de optimizar las posibilidades de este nuevo Tratado.

El proceso de consulta ha confirmado también –excepción hecha de algunas opiniones minoritarias sobre el problema de la distribución de competencias– la definición y la concepción de este modo de gobernanza, especialmente la interdependencia entre la gobernanza multinivel y el principio de subsidiariedad. En efecto, la evolución del debate que abrió el Libro Blanco –de paradigma a instrumento de acción política– se ha recibido como **oportunidad para dar forma a la participación efectiva de los entes locales y regionales en el proceso decisorio comunitario**.

**Además, las contribuciones recibidas han demostrado que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no debe inhibir todo debate institucional:** al contrario, la gobernanza de Europa, la dinámica institucional, la cooperación interinstitucional o la participación de los ciudadanos en el proceso europeo no son cuestiones secundarias para los próximos cinco años, sino que condicionan el éxito de las estrategias y políticas comunes. Dos sondeos sucesivos –el Eurobarómetro 307 y el Eurobarómetro estándar 72, publicados respectivamente en febrero y diciembre de 2009<sup>5</sup>– confirman esta idea y dan pruebas de que los ciudadanos europeos apoyan una mayor presencia de los entes locales y regionales en el proceso europeo.

El impacto de la crisis mundial y la evaluación de los primeros resultados de la reacción de la Unión Europea han influido, sin lugar a dudas, en el tono de las contribuciones y han llevado a reivindicar **la participación de todos los agentes políticos y económicos en el dispositivo de reactivación**<sup>6</sup>. Efectivamente, la tendencia tradicional a centralizar la toma de decisiones y los medios de acción en tiempos de crisis supone para muchos un riesgo de que las medidas de recuperación no se recojan de forma óptima en el ámbito regional y local y, en consecuencia, hace que tales medidas se apliquen parcial o incorrectamente, cuando los entes territoriales tienen un papel esencial que cumplir a la hora de estimular el crecimiento, sobre todo en período de crisis o en un proceso de salida de la crisis.

Como se esperaba, la consulta ha permitido establecer prioridades en el espectro que abarca el Libro Blanco y ofrece así la oportunidad de **definir pistas de acción concretas que se enmarcan en el contexto de la programación estratégica de la Unión Europea para los próximos cinco años**. En

---

<sup>5</sup> Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_fr.htm)  
Comité de las Regiones: <http://cor.europa.eu/governance>.

<sup>6</sup> Véanse en este contexto las Conclusiones de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades celebrada los días 5 y 6 de marzo de 2009 en Praga (CDR 86/2009 fin).

este sentido, la coincidencia en el tiempo de la publicación del informe de consulta sobre el Libro Blanco y la clausura de la consulta de la Comisión Europea sobre su documento de trabajo relativo a la futura Estrategia UE-2020 confirman la existencia de un momento político especial.

Las reservas más llamativas en relación con su desarrollo se refieren, por una parte, a la complejidad del proceso europeo y a la heterogeneidad de las estructuras subestatales europeas, así como a sus capacidades y recursos y, por otra parte, al alcance de las ambiciones del Libro Blanco, que aspira a transformar la cultura y la forma de gobernanza en Europa. Sin embargo, aunque conscientes de las dificultades, quienes han respondido a esta primera consulta pública sobre un Libro Blanco que ha organizado el Comité de las Regiones señalan el auténtico compromiso de los **entes locales y regionales en el proceso de integración europea y su voluntad de asumir sus responsabilidades al respecto**.

Este informe de consulta no constituye una relación exhaustiva de todas las propuestas y comentarios que se han recibido y que pueden encontrarse en la página del Comité de las Regiones<sup>7</sup>, sino que sintetiza las contribuciones y las propuestas más repetidas. Así confirma la importancia de la gobernanza multinivel para llevar a la práctica la agenda comunitaria y responder a los retos globales, su valor añadido para atender a los objetivos esenciales de la Unión Europea, reforzar el método comunitario y hallar las mejores vías para afrontar los desafíos de su puesta en marcha.

## 1. **La gobernanza multinivel: un planteamiento confirmado**

Las contribuciones subrayan tres cuestiones esenciales de esta forma de gobernanza: la necesidad de reafirmar la cohesión interna de la Unión, la democratización del proceso europeo y la orientación actual de la gobernanza global.

### 1.1 *La cohesión interna de la Unión Europea: planteamiento integrado, convergencia y solidaridad*

Las contribuciones, muy próximas a la realidad de la agenda comunitaria, no separan las reflexiones sobre la gobernanza multinivel de las políticas estratégicas comunitarias en preparación ni de la perspectiva de revisión del presupuesto europeo. Insisten en **la importancia de las decisiones estratégicas de cara a 2020 para la solidaridad europea y la cohesión territorial** y preguntan a las instituciones europeas por la asociación que ha de establecerse con los entes regionales y locales desde su concepción y la definición de sus principios rectores y sus prioridades. Esta recomendación se aplica especialmente a la Estrategia UE-2020 en todos sus componentes y, en especial, por lo que respecta al reto de la competitividad sostenible y la coordinación de la economía europea, a la concretización de la cohesión territorial como nuevo objetivo comunitario y a las futuras políticas, regional y agrícola común.

---

<sup>7</sup>

<http://www.cor.europa.eu/governance>.

Esta oferta política se percibe generalmente como **un marco de referencia integrado para responder a los retos de después de la crisis y como modo de gobernanza flexible para responder al cambio: la gobernanza multinivel condiciona por ello la aplicación operativa de las decisiones estratégicas.**

La consulta pone de relieve con toda claridad la necesidad imperiosa, como garantía de eficacia de la intervención comunitaria, de **desarrollar verdaderas estrategias territoriales**, sobre todo en relación con los objetivos de crecimiento sostenible y competitividad de los grandes ejes estructurales, como son el sector industrial, la política de investigación, la formación o la educación.

**Por otra parte, el planteamiento integrado por que aboga el Comité de las Regiones para definir y poner en marcha las políticas europeas ha recibido un amplio apoyo en numerosas contribuciones.** En las respuestas se denuncia el enfoque sectorial que con demasiada frecuencia se utilizó en el pasado y se señala el aumento de los retos económicos, sociales y medioambientales que deben conducir a una mayor coherencia entre las políticas públicas y la participación de los distintos ámbitos de competencia. Se recalca la utilidad de este planteamiento, tanto para hacer desaparecer las contradicciones aparentes entre ciertas políticas europeas como por razones de racionalidad presupuestaria y eficacia de cara a los ciudadanos europeos<sup>8</sup>.

De las respuestas a la cuestión de la integración y la coordinación de las políticas europeas se desprende la necesidad de **desarrollar un espíritu de responsabilidad compartida** a través de una mejor dinámica horizontal de la acción comunitaria. (Al respecto, el mundo académico menciona la gobernanza policéntrica.) Al analizar las contribuciones se observa claramente que es indispensable aumentar la coordinación de los objetivos en la elaboración de las grandes estrategias, a lo que ha de sumarse una verdadera flexibilidad y diversidad de los medios previstos para alcanzarlos, para que resulte efectiva la plusvalía regional y local.

Este planteamiento permite subrayar la **ausencia de jerarquías entre los distintos niveles de competencias, que deben actuar basándose en un "contrato de confianza"** para hacer realidad los objetivos comunes, siempre según el principio de autonomía institucional. Por tanto, supone precisar en qué ámbito será más significativa la plusvalía europea y determinar el ámbito pertinente para adaptarse a las especificidades territoriales.

**La contribución de los entes locales y regionales a la consulta de la Comisión Europea sobre la futura Estrategia UE-2020 dará un relieve particularmente significativo a los valores de la gobernanza multinivel.** De la consulta sobre el Libro Blanco se desprenden ya varios mensajes: la contribución indispensable de una asociación estructurada –sobre todo gracias a la inclusión de los ámbitos regional y local en los planes nacionales de reforma–, la integración multisectorial y la búsqueda de mejores sinergias entre financiación y reglamentación. Estos componentes que, según los entes territoriales, refuerzan la eficacia de las futuras estrategias europeas deben integrar los ámbitos

<sup>8</sup>

El éxito de la iniciativa "REE" (Región europea emprendedora) del Comité de las Regiones desde su lanzamiento en noviembre de 2009 demuestra el compromiso de los entes regionales de transformar su economía de forma sostenible y promover una visión global y asociativa del empresariado, junto con los agentes políticos y económicos clave. Véase: <http://www.cor.europa.eu/eeer>.

regional y local en los órganos de gobernanza, apoyarse en indicadores territoriales, prever indicadores de desarrollo alternativos al PIB y proponer análisis de impacto.

Para los consultados, **la cohesión interna de la Unión Europea basada en la asociación constituye una respuesta adecuada a las dinámicas socioeconómicas a que da lugar la globalización.** En este sentido, la consulta sobre el Libro Blanco ha permitido constatar las verdaderas preocupaciones de los entes locales y regionales por lo que se refiere a la presión de la globalización sobre las transformaciones regionales y locales y, en consecuencia, la importancia crucial de lograr la cohesión territorial como nuevo objetivo comunitario. De la consulta se deduce claramente que **la política de cohesión es el eje del pacto de solidaridad europeo:** hoy se presenta como vector más pertinente para garantizar la coherencia de nuestro modelo de desarrollo, al tiempo que estimula la competitividad y la innovación.

La gobernanza multinivel es, por tanto, esencial para alcanzar el **objetivo de cohesión territorial.** Algunas respuestas insisten particularmente en uno de sus grandes retos: el acceso a los servicios públicos, que debería favorecerse con nuevas formas de gestión basadas en la asociación, la experimentación y la cooperación territorial, aunque también en cuanto al grado de autonomía en la materia que el Tratado de Lisboa reconoce a los entes locales y regionales.

La realidad de la **dinámica de las cooperaciones territoriales** se percibe con toda claridad en las contribuciones recibidas, sobre todo de eurorregiones, agrupaciones europeas de cooperación territorial o redes europeas de entes locales transfronterizos. Éstas ponen de relieve el potencial de las cooperaciones que se desarrollan en todos los ámbitos y plataformas tecnológicas o agrupaciones regionales que, en distintos polos de excelencia de formación, educación, investigación e innovación, tienen la capacidad para **consolidar el mercado interior y el modelo económico y social europeo.**

## **1.2 La gobernanza multinivel al servicio de la democratización del proceso europeo**

La integración de la gobernanza multinivel en el conjunto de valores europeos a través de la elaboración de una **Carta de la Gobernanza Multinivel** se presenta en el proceso de consulta como una oportunidad política que es preciso aprovechar. En una dinámica de concertación con todas las partes interesadas, esta iniciativa debería conducir, más allá de una comprensión común y compartida de la gobernanza europea, a compromisos políticos tangibles que permitan una verdadera asociación dentro del respeto a las normas constitucionales en vigor en los Estados miembros.

Esta idea supone, no obstante, que **se tengan en cuenta las realidades concretas que ilustran el estado de la descentralización en Europa.** Los procesos de reforma en numerosos Estados miembros para la redefinición de la arquitectura interna y el reparto de competencias entre los distintos niveles de poder confirman el candente debate sobre la búsqueda de estructuras institucionales apropiadas para reasignar la misión de gestionar las políticas públicas. **En este contexto, en un gran número de contribuciones se subraya la importancia del derecho de los entes locales y regionales a disponer de unos recursos apropiados que les permitan asumir plenamente sus responsabilidades.**



Las respuestas recibidas dan muestra de la aportación de la democracia local y regional al conjunto de valores comunes de la UE<sup>9</sup> y recalcan la plusvalía de los ámbitos local y regional a la hora de estimular **la democracia participativa** dando relieve a **las experiencias locales y regionales de democracia deliberativa y participativa que favorecen la decisión, el arbitraje y la aplicación de las políticas**<sup>10</sup> y también los instrumentos participativos desarrollados por el Consejo de Europa. Se mencionan algunos mecanismos de democracia participativa, como la Agenda Local 21, que podría ampliarse a otras políticas, además de las de medio ambiente y cultura<sup>11</sup>.

El refuerzo de la interacción entre los **agentes públicos y privados y la sociedad civil** en la puesta en práctica de las políticas públicas (asociación horizontal) que propone el Libro Blanco para promover una asociación entre varios agentes recibe apoyo en una parte significativa de las respuestas, donde se subraya la aportación de la ciudadanía activa en todas las etapas del proceso comunitario, sobre todo en sus primeras fases, a través de la consulta y el debate.

En esta consulta se expresa de forma destacada el deseo de las **asociaciones representativas de los entes locales y regionales** de instaurar una colaboración más estrecha con el Comité de las Regiones, especialmente en el marco del dispositivo político para la puesta en práctica de las recomendaciones del Libro Blanco<sup>12</sup>.

Por otra parte, la consulta ha revelado algunas expectativas relacionadas con la **evolución institucional y política del Comité de las Regiones en relación con la adopción de su Declaración de Misión en abril de 2009**. Se destacan claramente tres aspectos: su estatus de asamblea política, que debe conducir a un mayor compromiso en el debate político europeo; una función reguladora, que debería ser determinante para una concepción más territorial de la acción comunitaria; y una misión de referencia que favorezca la difusión de las buenas prácticas locales y regionales. En varias respuestas se invita al Comité de las Regiones a asumir un papel de más peso en la identificación y el intercambio de buenas prácticas para la protección de los derechos fundamentales en los ámbitos regional y local o la participación regional y local en la puesta en práctica de la iniciativa ciudadana.

---

<sup>9</sup> Como fundamento jurídico se cita particularmente la Carta de la Autonomía Local del Consejo de Europa.

<sup>10</sup> Se menciona lo siguiente: la experiencia de Toscana, donde se ha aprobado una ley que promueve la participación de las instituciones locales y regionales en el proceso de decisión y que está inspirada en el debate público francés, aunque también en los modelos anglosajones o sudamericanos de democracia participativa y deliberativa; los "Electronic Town meetings" (plenos electrónicos del Ayuntamiento), cofinanciados por la Comisión Europea, dedicados, entre otros temas, al cambio climático; la definición de las directrices regionales sobre la participación en la región de Emilia-Romaña; la firma, en julio de 2009, de la Carta para la reactivación del desarrollo económico y social de Calabria, en la que se define la asociación con los agentes sociales en todas las etapas del proceso legislativo (entre otras cosas, mediante la creación de plataformas de debate o "cumbres" multisectoriales anuales sobre la política de cohesión).

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, la experiencia de la provincia de Västra Götaland.

<sup>12</sup> Cabe destacar la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), la Asociación Europea de Representantes de Regiones de Montaña (AEM), el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), Arco Latino, la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), la *Eastern Norway County Network* (ENCN), la *Network of Associations of Local Authorities in South-East Europe* (NALAS) y el Consejo Europeo de Urbanistas (ECTP-CEU).

La consulta también descubre que el Libro Blanco ha tenido un efecto catalizador en algunos parlamentos regionales que, con las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, se ven confirmados en su voluntad de contribuir tanto a la legitimidad democrática de la Unión Europea como a la eficacia del proceso legislativo comunitario desde sus primeras fases<sup>13</sup>. También se pone de relieve que no se ha explotado suficientemente el potencial de **una mejor dinámica interparlamentaria** entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales y regionales. El diálogo permanente entre los representantes de estas asambleas (a través de la presencia del nivel regional en los trabajos de la COSAC<sup>14</sup>, entre otras cosas) se presenta como una necesidad de cara al seguimiento de la legislación europea (mecanismo de alerta rápida), aunque también para favorecer la politización del debate europeo.

Algunas respuestas hacen referencia muy precisa a las prerrogativas de las asambleas legislativas regionales, en concreto a las modalidades de transmisión y consulta de los documentos pertinentes a lo largo de todo el proceso legislativo de la Unión Europea, el acceso a esos documentos y el *modus operandi* adecuado que debe emplearse en los análisis de impacto. En efecto, para los entes locales y regionales es esencial tener acceso electrónico al sistema de seguimiento en vigor en su Estado miembro, sobre todo para que, a la hora de elaborar la posición nacional, sea posible tener en cuenta las competencias de los entes territoriales y contribuir eficazmente al seguimiento de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

La consulta también recoge las expectativas de los entes locales y regionales en cuanto a la **participación directa del Comité de las Regiones en el proceso de seguimiento del principio de subsidiariedad**, apoyada principalmente en una cooperación y una coordinación estrechas con los parlamentos regionales dentro de un diálogo permanente con los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. En especial se trataría de entablar un auténtico diálogo entre los miembros del Comité de las Regiones y las comisiones responsables de asuntos europeos de los parlamentos de cada uno de los Estados miembros a través de audiencias o bien de la transmisión de los análisis de impacto, una contribución efectiva y permanente de los parlamentos regionales a las actividades de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad del Comité de las Regiones o su participación en el proceso de reducir las cargas administrativas que soportan los entes territoriales.

Por otra parte, la consulta ha puesto de manifiesto la pertinencia de la **cooperación interregional parlamentaria** para la cohesión territorial, con un ejemplo destacado: el Foro Parlamentario del Mar Báltico Meridional, creado en 2004. Por último, diversas organizaciones internacionales subrayan la

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, el Parlamento del Estado federado de Schleswig-Holstein, que va a aprobar una ley para facilitar su participación en el proceso decisorio europeo, o el Consejo Regional de Calabria, que ha aprobado una ley regional relativa a la participación de la región en el proceso legislativo comunitario.

<sup>14</sup> Se proponen igualmente las medidas siguientes: la presencia de diputados de los parlamentos regionales en los encuentros parlamentarios entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales; la participación de los parlamentos regionales en el sistema IPEX; la creación en los parlamentos regionales de puntos de contacto con la UE en cada comisión sectorial y de servicios "UE" en el seno de la administración del parlamento regional o nacional; el envío de informes de los parlamentos nacionales a la Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCCO) del Parlamento Europeo, a fin de manifestar los intereses regionales en el marco del procedimiento de alerta rápida previsto por el Tratado de Lisboa; la institucionalización de las relaciones entre el Comité de las Regiones y los parlamentos regionales, particularmente en el marco de las actividades de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad; o la participación más activa en el dispositivo de las delegaciones nacionales en el Comité de las Regiones; etc.

aportación de la gobernanza multinivel a la democratización del proceso europeo. Mencionan los mecanismos innovadores de la democracia participativa, la importancia del diálogo intercultural a escala local y regional y también el papel de los entes locales y regionales en favor de la educación cívica.

### ***1.3 Los entes locales y regionales, agentes de la gobernanza global: hacia un nuevo multilateralismo***

Las significativas contribuciones de organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (Unctad), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unesco, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT) demuestran hasta qué punto les interesa este planteamiento de la Unión Europea para desarrollar la dimensión territorial de sus acciones y poner en marcha en otras regiones del mundo asociaciones que favorezcan la complementariedad entre las políticas sectoriales. La tendencia a la descentralización que se constata y el aumento de poder de los agentes subestatales en el seno de la comunidad mundial no pueden sino conducir a su **participación en los mecanismos de gobernanza de la globalización y favorecer así el surgimiento de un nuevo multilateralismo.**

En este sentido, es preciso recordar la respuesta de la representación de Naciones Unidas en Bruselas sobre el planteamiento del Comité de las Regiones, que, al parecer, sigue la misma línea que la reforma "UN as one" que está llevándose a cabo en Naciones Unidas para dar respuesta a las necesidades del enfoque territorial en las estrategias de desarrollo<sup>15</sup>.

Estas organizaciones multilaterales dan fe de la **eficacia de la gobernanza multinivel para reforzar Europa como figura global**, sobre todo porque sirve para superar los bloqueos en la política de ayuda al desarrollo y en la comprensión de las políticas de descentralización de terceros países. Algunas contribuciones, como la del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de Capital Humano (UNCDF), han señalado la necesidad de reflexionar sobre la forma de articular los distintos ámbitos de gobernanza y hablan de la aparición de un ámbito intermedio entre el nivel local y el regional que recoja los nuevos retos medioambientales, económicos y sociales y que permita abordar con más flexibilidad el desarrollo diferenciado de los territorios.

Para la OCDE, en un contexto en el que el gasto público es cada vez más limitado y a la vista de los objetivos presupuestarios para la salida de la crisis, **es crucial buscar grandes economías de escala y optimizar las sinergias entre las políticas.** Este planteamiento exige mecanismos de colaboración entre los agentes, lo que para la OCDE explica la importancia de la gobernanza multinivel<sup>16</sup>. Por otra parte, de la lectura de las observaciones de estas organizaciones, sobre todo la Unctad, se desprende

---

<sup>15</sup> Véase la contribución de la representación de Naciones Unidas en Bruselas.

<sup>16</sup> Véase el "principio de reciprocidad" que defiende, entre otros, la Universidad de Naciones Unidas (UNU-CRIS), que supone, para cada uno de los niveles de gobierno asociados a un proceso de codecisión, la obligación de optimizar la legitimidad y la capacidad de los demás niveles de gobierno.

con total claridad que los **entes territoriales tienen un papel crucial a la hora de estimular el comercio de los territorios y el comercio internacional**. Se sugiere, en particular, profundizar en la cuestión del comercio justo, asunto con el que se han comprometido numerosas regiones.

Para el FMI, la descentralización fiscal constituye uno de los elementos principales para el éxito de todo proceso de descentralización política. Aunque estos procesos tienden a generalizarse de formas distintas por todo el mundo, no se puede imponer un ritmo, puesto que depende de la capacidad de los gobiernos subnacionales para cumplir eficazmente las funciones que tienen asignadas o delegadas. Para esta organización, que ahora trabaja para adaptarse a las especificidades de cada país, lo que afecta al crecimiento y la estabilidad buscados es el concepto mismo de las relaciones fiscales multinivel, más que el grado de descentralización.

ONU-Habitat, la OIT, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la OCDE, que comparten una misma idea sobre la importancia de las asociaciones y de su difusión a nivel global, subrayan la pertinencia de la cooperación territorial y en particular de las macrorregiones y de las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT). Para la Unctad, el PNUD y ONU-Habitat, el enfoque asociativo representa un componente esencial para el éxito y la eficacia de la política de desarrollo y una palanca adecuada para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

**La tendencia a organizarse en redes a escala mundial<sup>17</sup> que estos últimos años constatan los entes locales y regionales**, algunos de los cuales abogan por la creación de una "Asamblea de las Regiones" en el seno de Naciones Unidas, confirma, más allá del principio de solidaridad, la interdependencia observada en distintos frentes, ya sean las crisis económicas, financieras o alimentarias, la adaptación al cambio climático y la cuestión de los recursos naturales o los retos demográficos y migratorios que exigen soluciones comunes.

En este sentido, las recientes iniciativas del Comité de las Regiones –como la creación de ARLEM, la convocatoria de la Conferencia de la Cooperación Descentralizada, la elaboración de un atlas de la cooperación descentralizada o su contribución a la Asociación Oriental– han sido bien recibidas por los entes territoriales y sus asociaciones representativas y por ciertas organizaciones internacionales, como **la prevista concretización del enfoque regional de la política europea de vecindad y el enfoque territorial para el desarrollo**.

La consulta sobre el Libro Blanco ha favorecido que se exprese **una voluntad de apertura y acercamiento real de varias organizaciones internacionales hacia el Comité de las Regiones**, con el respaldo de propuestas concretas para unos marcos comunes de intervención que permitirían demostrar la pertinencia de la gobernanza multinivel en el multilateralismo.

Algunas contribuciones en especial invitan al Comité de las Regiones, apoyado en su legitimidad política, a **promover la escala regional en el panorama internacional, a imagen de lo ocurrido**

<sup>17</sup>

El Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR), el Foro Mundial de las Regiones, el "R 20", la red NRG4SD (Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible), etc., que se ocupan especialmente de los problemas ligados al medio ambiente, la seguridad alimentaria y el desarrollo económico.

**con la política de cohesión**, que ha permitido demostrar en el seno de la Unión Europea la pertinencia de las políticas integradas, generadoras de crecimiento y capaces de acabar con ciertas desigualdades al tiempo que se conservan las especificidades territoriales. Otras subrayan la experiencia que podría aportar el Comité de las Regiones a la creación de plataformas de regiones y entes locales (por ejemplo, la Unión Económica y Monetaria del África Occidental UEMOA), para favorecer la integración regional.

Entre las muestras de interés es **oportuno mencionar el interés de un trabajo concertado entre estas organizaciones multilaterales y el Comité de las Regiones respecto de determinados instrumentos que se presentan en el Libro Blanco**, como los indicadores o los análisis de impacto territoriales señalados por la OCDE, la plusvalía de una colaboración para definir políticas de ayuda al desarrollo basadas en asociaciones innovadoras y más equilibradas que apunta el PNUD, la democracia participativa, como los procesos de consulta tripartita sobre el diálogo que propone la OIT, o la pertinencia del planteamiento macrorregional para la educación y la cultura que plantea la UNESCO.

**Recomendaciones estratégicas formuladas en el marco del proceso de consulta:**

- **Estimular la responsabilidad compartida y basada en la ausencia de jerarquías entre los distintos niveles de competencias unidos mediante un "contrato de confianza"** para hacer realidad los objetivos comunes, siempre según el principio de autonomía institucional.
- **Garantizar una participación de los representantes locales y regionales en la vida democrática de la Unión Europea y en el proceso legislativo comunitario** basada en unos mecanismos que faciliten su presencia en la cooperación política e interparlamentaria.
- **Orientar la evolución de la gobernanza europea hacia un enfoque territorial integrado** que aspire a aumentar la coordinación de los objetivos de las grandes estrategias europeas, al tiempo que aporte una flexibilidad real en cuanto a los medios previstos para alcanzarlos.
- **Introducir a los entes locales y regionales en los mecanismos de gobernanza de la globalización** para así favorecer el nacimiento de un nuevo multilateralismo.

**2. Atender a los objetivos esenciales de la Unión Europea, valor añadido de la gobernanza multinivel**

La consulta ha aportado elementos y ejemplos pertinentes en cuanto al lugar de los entes territoriales en el ciclo político de la Unión Europea y su contribución al método comunitario, insistiendo en la fase prelegislativa del proceso decisorio y la significativa plusvalía que las políticas de buenas

prácticas aplicadas en los ámbitos local y regional pueden aportar al desarrollo de estrategias territoriales en la Unión Europea<sup>18</sup>.

Una de las observaciones repetidas señala que el papel de los entes locales y regionales no puede limitarse a una contribución en las consultas. Efectivamente, aunque el Libro Blanco sobre la gobernanza europea de la Comisión Europea publicado en 2001<sup>19</sup> supuso un avance para la cultura de la consulta, es un paso insuficiente<sup>20</sup>. **Por lo tanto, resulta imperativo instaurar mecanismos de participación efectiva para el conjunto del proceso decisorio comunitario.**

## 2.1 *Legislar mejor*

Esta consulta recuerda una realidad que todavía no ha sido plenamente asumida por las instancias comunitarias y nacionales. **En la medida en que una parte preponderante de la legislación aplicada a nivel regional y local tiene un origen comunitario, el impacto territorial de cualquier iniciativa comunitaria nueva se considera hoy condición para la buena gobernanza.** Las respuestas alertan al respecto del hecho de que las cargas financieras y normativas de las decisiones de la UE tienen cada vez más peso en el presupuesto de los entes territoriales y en su capacidad administrativa.

**Así pues, una lógica de gobernanza multinivel debe conducir a una mejor reglamentación,** basada en un enfoque concertado y coordinado, un seguimiento y un control compartidos de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y una coherencia en la legislación que facilite su correcta transposición.

En un mundo cada vez más interconectado, **la creación de redes está reconocida como factor determinante para una mejor reglamentación** (redes entre los diferentes niveles de poder, entre los legisladores europeos, nacionales y regionales o las redes temáticas que tienden los puentes indispensables en una democracia moderna).

Globalmente se observa que **la comitología sigue siendo para los entes locales y regionales una zona gris del proceso decisorio y operativo de la Unión Europea que carece de transparencia**<sup>21</sup>. Las respuestas afirman que la comitología parece haber perdido eficacia en cuanto a su capacidad de adaptación a los retos concretos que se plantean en la práctica. Por tanto, parece necesario abrirla a su

---

18 Como ejemplos se han mencionado el modelo escocés de los "Single Outcome Agreements", la política llevada a cabo en Francia, que se apoya en los Consejos de desarrollo, la experiencia de programación negociada en Lombardía y el Hampshire Local Area Agreement. En este sentido también se destaca la eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tourmai y su gobernanza urbana transfronteriza, la AECT "Ciudades de Europa – Evropsko mesto" de Central European Initiative y, en la región de Emilia-Romaña, los "Programas especiales de zona", que ofrecen a los distintos niveles de gobierno la posibilidad de negociar y compartir las prioridades de programación en una zona geográfica determinada que presenta características homogéneas.

19 COM(2001) 428.

20 Se menciona sobre todo la necesidad de que evolucione el diálogo estructurado en las primeras fases de la programación legislativa de la Comisión Europea y, en su caso, abrirlo a otras formas de cooperación territorial (por ejemplo, las AECT).

21 Véanse las contribuciones de la red REGLEG (Conferencia de Presidentes de regiones con competencias legislativas) y de Eurocities.

dimensión territorial y establecer un enfoque político para acompañar el dispositivo técnico-administrativo existente.

Este diagnóstico se acompaña de propuestas concretas, como facilitar el acceso de los entes locales y regionales a los comités y grupos de expertos. En algunos casos se llega a proponer la participación del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones en el funcionamiento de determinados comités de comitología más relacionados con las políticas con impacto territorial o que un representante (parlamentario europeo o nacional o representante local o regional), portador de la legitimidad democrática, copresida los comités de seguimiento de los programas operativos.

## **2.2 *Coordinar, contractualizar y experimentar***

**Sigue siendo discutida la cuestión del método abierto de coordinación (MAC).** En la consulta se defienden concepciones muy distintas del método abierto de coordinación territorializado. Algunos optan por esta fórmula y defienden la necesidad de integrar los planes de acción regionales y locales en los planes nacionales, mientras que otros, en cambio, creen que el MAC no está adaptado y que hay otras formas de cooperación más apropiadas.

En cambio, la consulta recoge muy claramente el llamamiento de los entes a que haya **más coordinación entre las intervenciones de los Fondos Estructurales y los programas comunitarios sectoriales**. Así pues, parece oportuno aprovechar la revisión intermedia de la programación de la política regional para replantearse la utilización de los fondos e introducir el concepto de "especialización" como nueva división territorial que se menciona en el Libro Blanco y en el informe Barca<sup>22</sup>.

**Los contratos entre varias partes** también ilustran, según los entes locales y regionales, la necesidad de estructurar la asociación y ofrecen la posibilidad de fijar compromisos de forma plurianual, tanto a los donantes de fondos públicos como a la Unión Europea, los Estados miembros, las regiones y las ciudades que actúan conjuntamente en un mismo territorio. **La experimentación**, por su parte, cuenta con un amplio consenso y ha de ser objeto de un verdadero estímulo por parte de las instituciones europeas, a fin de adaptar la intervención europea a la realidad y las especificidades de los territorios.

Según se indica en las respuestas, estos dos instrumentos de gobernanza asociativa pueden favorecer la interacción entre los agentes públicos y privados y la participación de la sociedad civil. En este sentido, las eurorregiones y las agrupaciones europeas de cooperación territorial que han contribuido a esta consulta señalan que constituyen entidades perfectas para la experimentación y para prácticas innovadoras de gobernanza.

---

<sup>22</sup> Informe Barca (2009), titulado "Un programa de reforma de la política de cohesión".

En la consulta también se han recogido manifestaciones de interés y candidaturas para los **pactos territoriales**<sup>23</sup>. A la vista de las dificultades encontradas en el pasado para incluir esta práctica y del interés constatado por la experimentación, estos dos enfoques (la contractualización y la experimentación) podrían evolucionar hacia **un nuevo instrumento de gobernanza flexible e innovador, basado en un sistema asociativo voluntario que facilite la adaptación de las políticas comunes a las realidades territoriales**<sup>24</sup>.

Finalmente, como apoyo a estos instrumentos es preciso contemplar una evolución de la legislación ligada a las estadísticas europeas (como Eurostat) y desarrollar indicadores territoriales que puedan facilitar la aplicación de estas prácticas innovadoras y de mecanismos participativos, sobre todo de cara a la Estrategia UE;2020, el relanzamiento del mercado interior, el nuevo enfoque en materia de política de innovación o la agenda digital<sup>25</sup>.

### 2.3 Cooperar

La consulta ha puesto de manifiesto sin lugar a dudas **la contribución de la cooperación territorial y de los espacios transfronterizos a los objetivos de la Unión Europea**<sup>26</sup>. La variedad de formas de cooperación<sup>27</sup> constituye una característica intrínseca de la gobernanza multinivel. Se insiste particularmente en que estas cooperaciones ofrecen la oportunidad de superar los obstáculos inherentes a la existencia de fronteras nacionales para proporcionar a los ciudadanos servicios de interés general próximos y de calidad y promover acciones políticas duraderas.

Según se afirma en las respuestas, proponen territorios funcionales y mecanismos de cohesión territorial que constituyen espacios pertinentes para valorizar el efecto integrado de la normativa europea, facilitar el recurso a la experimentación de las políticas comunitarias y promover enfoques de ciudadanía activa y de creación de capacidades. Algunas prácticas mencionadas en la consulta hablan de la variedad de fórmulas elegidas para adaptarlas a la realidad de cada territorio<sup>28</sup>.

---

23 Entre ellas: la Comunidad urbana de Dunkerque, la red REVES, el Consejo de Aberdeenshire, la eumorregión Alpes-Mediterráneo, el eurodistrito Regio-Pamina, el municipio de Mikonos y la red NALAS (Network of Associations of Local Authorities in South-East Europe).

24 La experiencia de la comunidad urbana de Dunkerque resulta propicia para la coordinación de las distintas estrategias espaciales terrestres y marítimas integradas. También se señalan como ejemplos los "contratos de desarrollo sostenible" para integrar dimensiones de la Agenda 21 y los planes territoriales de clima y energía con el fin de abordar simultáneamente las cuestiones de empleo, desarrollo económico, agricultura, turismo, etc. (Véase la contribución de la eumorregión Alpes-Mediterráneo).

25 Por ejemplo, la conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM) ha lanzado una reflexión sobre los indicadores y datos de los litorales marítimos en el marco de sus trabajos sobre la política marítima integrada.

26 En la consulta se mencionaron distintas iniciativas, como el proyecto de cooperación sobre la gobernanza urbana transfronteriza en el marco del programa URBACT, coordinado por la Misión Operativa Transfronteriza (MOT), el proyecto ULYSSES llevado a cabo por la ARFE o el proyecto ALCOTRA (programa de cooperación transfronteriza entre Italia y Francia). También puede servir de inspiración la experiencia de la región de Lombardía respecto de una convención tripartita sobre la movilidad sostenible.

27 La cooperación transfronteriza bilateral que prevén el Convenio de Karlsruhe o el Convenio del Benelux, las agrupaciones europeas de cooperación territorial, las eumorregiones.

28 Como ejemplo se destacan las iniciativas de cooperación de la Asociación de la Conferencia de los Alpes franco-italianos (CAFI) en el sector del transporte o el modelo especial de la región metropolitana del Alto Rin, formada por tres países.



Las respuestas destacan particularmente tres valores esenciales de la cooperación territorial: en primer lugar, representa la integración europea y el acervo comunitario al concretar unas políticas comunitarias enraizadas en zonas de prueba; en segundo lugar, facilita el acompañamiento del proceso de adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión a través de un proceso participativo; en tercer lugar, crea plataformas operativas con los países vecinos<sup>29</sup>. Por eso sería oportuno llevar estas plataformas fuera de la Unión, sobre todo en el marco de la dimensión regional de la política de vecindad, la estrategia de preadhesión o la cooperación descentralizada.

En esta línea, la consulta demuestra que será preciso adaptar los instrumentos jurídicos y de gobernanza actuales, particularmente para las **AECT (Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial)**, a fin de aprovechar todas sus posibilidades. En especial se propone facilitar la participación de los miembros de terceros países, e incluso constituir AECT en el marco de las grandes estrategias europeas regionales, como la Unión por el Mediterráneo o la Asociación Oriental, y utilizar su efecto palanca para proyectos de grandes infraestructuras en el territorio europeo (como las redes TEN-T, TEN-E, etc.). Con vistas a lograr una verdadera estrategia de desarrollo de este instrumento, se pide al Comité de las Regiones que convoque un foro anual de estas agrupaciones.

La evaluación del Comité de las Regiones en su Libro Blanco sobre las **macrorregiones** queda confirmada en la consulta. Efectivamente, la pertinencia del nivel macrorregional depende del modo de gobernanza que se aplique. En este punto se observa cierta prudencia al referirse a la concepción y la definición del marco estratégico, que sigue siendo de naturaleza intergubernamental: por tanto, resulta imperativo consolidar la gobernanza multinivel en los órganos de estrategia y de gobernanza de estas macrorregiones y prever instrumentos de seguimiento y programas financieros que, al basarse en estrategias y planes de desarrollo locales y regionales, garanticen un enfoque multinivel para transformar estas macrorregiones en "clusters territoriales"<sup>30</sup>.

**Puesto que estos mecanismos han demostrado ser factores de integración y convergencia europea, se recomienda decididamente estructurar su gobernanza política y jurídicamente.**

---

29 Esta idea la defienden en particular el Congreso de los Poderes Locales y Regionales y las asociaciones paneuropeas como NALAS y la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE).

30 Aparte de la Estrategia del Mar Báltico o de la Estrategia del Danubio, la dinámica macrorregional se desarrolla con la reciente iniciativa de la euronación adriática de poner en marcha una estrategia para la región adriática o la desarrollada por Dunkerque Gran Litoral para el Espacio Canal de la Mancha-Mar del Norte.

**Líneas de actuación propuestas en el proceso de consulta:**

- **La corresponsabilización para cada reforma estratégica comunitaria** mediante la elaboración de un plan territorial concertado entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones que formalice la participación de los entes locales y regionales en la fase de concepción de la intervención comunitaria.
- **La contractualización:** los posibles obstáculos de índole jurídica u operativa que a menudo se oponen no deben llevar a renunciar a un instrumento que permite la participación voluntaria de los distintos niveles de gobierno con competencia para hacer realidad los grandes objetivos de la Unión Europea.
- **El análisis de impacto territorial y el desarrollo de indicadores territoriales** que garanticen una mayor eficacia de la intervención comunitaria y una convergencia y coordinación mejoradas de las políticas europeas respaldadas por estadísticas europeas y nacionales que reflejan la diversidad de la realidad territorial.
- **La experimentación:** la Comisión Europea debería proponer algunas experiencias piloto en diversos sectores pertinentes para los entes locales y regionales en el marco de la aplicación de su programa estratégico para los cinco próximos años. En este sentido, las sinergias entre las políticas de cohesión, investigación e innovación, particularmente en el marco del Espacio Europeo de Investigación, constituyen ejemplos de ámbitos de aplicación especialmente pertinentes.
- **La cooperación territorial (transnacional, interregional y transfronteriza):** la consulta ha puesto de manifiesto la dinámica de estas formas de cooperación y especialmente el potencial de la AECT, que merece mayor compromiso de los Estados miembros a la hora de llevar a la práctica los reglamentos europeos y facilitar que se acceda a ellos.

**3. Responder a los retos de la creación de una auténtica asociación para Europa**

**El problema del reparto de poderes es parte integrante del modelo de gobernanza de la Unión Europea, que con contadas excepciones de atribución de competencias casi exclusivas, no se basa en la jerarquía de poderes.** Pese a que la realidad de la soberanía ha evolucionado en el mundo globalizado de hoy, perdura un centralismo real, tanto en la Unión Europea como en el seno de los Estados miembros.

Aunque se observa cierta satisfacción por el reconocimiento del valor añadido de la asociación, la gobernanza multinivel o el concepto de "multilayer governance" en algunos documentos recientes de

la Comisión Europea (Documento de trabajo sobre la Estrategia «UE 2020»<sup>31</sup>, Comunicación sobre la biodiversidad<sup>32</sup>) o en informes del Parlamento Europeo<sup>33</sup>, su transposición política y operativa aún plantea dudas. En cuanto a la cuestión de la participación de los entes regionales y locales en el proceso europeo, con demasiada frecuencia hay falta de comunicación entre los Estados miembros y la Unión Europea.

**Las mayores reservas, por tanto, están relacionadas con la voluntad política de hacer que cambien las mentalidades y las prácticas.** Así pues, estos retos piden una toma de conciencia tanto comunitaria como nacional y exigen a la Unión Europea capacidad para adaptarse a una nueva forma de concebir la gobernanza europea.

**En este sentido, la consulta ha confirmado que las condiciones para una buena gobernanza se encuentran principalmente en los Estados miembros.** Varias respuestas subrayan la necesidad, sobre todo en los Estados miembros que no cuentan con entes federados, de hacer avanzar la concertación y la coordinación interna, tanto por lo que se refiere a la creación de una postura nacional sobre las grandes negociaciones europeas e internacionales como a la cuestión de la transposición y la aplicación de la legislación europea<sup>34</sup>. La intención manifestada por el Grupo de Alto Nivel sobre la gobernanza europea de tener en cuenta en sus trabajos los avances ligados a la aplicación de este Libro Blanco debería constituir una primera señal alentadora para favorecer la aceptación de este concepto en los Estados miembros y en sus administraciones<sup>35</sup>.

La consulta ha confirmado claramente los retos señalados en el Libro Blanco de cara a dejar atrás la retórica del debate sobre la gobernanza multinivel y optimizar los efectos de una verdadera asociación para Europa. Son los siguientes:

- ◆ Es imprescindible tener presentes las **distintas realidades geográficas y constitucionales y las prácticas políticas y administrativas** en vigor en los Estados miembros para federarlas alrededor de esta forma de gobernanza. Varias respuestas hablan de sus especificidades (regiones con competencias legislativas, regiones ultraperiféricas, ciudades, regiones metropolitanas, poderes locales intermedios, etc.) y demuestran así la futilidad de toda idea de imponer un modelo de gobernanza multinivel uniforme.
  
- ◆ El desarrollo de una **cultura política y administrativa de la gobernanza multinivel** en Europa. El conservadurismo actual sigue siendo un freno innegable con el que es preciso

---

31 Documento de trabajo de la Comisión Europea COM(2009) 647 final.

32 Comunicación de la Comisión COM(2010) 4 final.

33 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).

34 En el caso de los Estados miembros no federados, se formulan propuestas de concertación entre representantes de los ejecutivos y parlamentarios de todos los niveles.

35 Grupo de Alto Nivel sobre la gobernanza europea, Solna, 8-9 de octubre de 2009, Presidencia sueca de la Unión Europea: [http://www.se2009.eu/en/meetings\\_news/2009/10/8/high\\_level\\_meeting\\_on\\_governance\\_and\\_the\\_eu](http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/10/8/high_level_meeting_on_governance_and_the_eu).

acabar por el bien de los ciudadanos europeos, sobre todo con vistas a valorizar los avances tecnológicos (gobernanza electrónica) y las perspectivas de la agenda digital, que serán factores determinantes para la democratización de los procesos políticos y el desarrollo territorial. Las siguientes medidas pueden influir en esta realidad:

- la iniciativa Erasmus de los entes locales y regionales para cubrir determinadas necesidades patentes para reforzar sus capacidades. En este sentido cabe señalar el apoyo de distintos entes locales y regionales que participan en diversas formas de cooperación transfronteriza o de las agrupaciones europeas de cooperación territorial<sup>36</sup>;
  - la instauración de un espacio administrativo multinivel que permita descompartimentar las administraciones públicas e instalar procesos de convergencia entre los sistemas administrativos. Conviene integrar esta perspectiva en el nuevo contexto previsto por el Tratado de Lisboa sobre la cooperación administrativa (artículo 197 del TFUE);
  - una política de comunicación que asegure la promoción de la gobernanza multinivel entre la clase política regional y local y las administraciones públicas, desarrollando una argumentación sencilla y concreta y que, además, pueda apoyarse en las estructuras de representación de la Unión Europea. Algunas buenas prácticas mencionadas en la consulta marcan la vía de una dinámica que podría instaurarse<sup>37</sup>.
- ◆ **La concreción efectiva de los avances del Tratado de Lisboa** –como los nuevos mecanismos de aplicación y control del principio de subsidiariedad o el reconocimiento de la cohesión territorial como nuevo objetivo de la Unión– ha de ser tangible para los entes locales y regionales.
- ◆ **La influencia aún demasiado limitada del Comité de las Regiones en el proceso europeo:** se mencionan unas expectativas reales respecto del estatus institucional y la capacidad de acción del Comité de las Regiones para contribuir de forma más eficaz al proceso europeo. En aras de una mayor transparencia y eficiencia del proceso legislativo se hace imprescindible que el Comité de las Regiones pueda acceder a los documentos del Consejo en las mismas condiciones que las demás instituciones y que participe en los trabajos del Consejo. Sus nuevas responsabilidades en el marco del seguimiento de la subsidiariedad y por lo que se refiere al dispositivo de observación y evaluación de la aplicación de las recomendaciones del Libro Blanco se consideran palancas políticas determinantes para el futuro.

---

36 Debe destacarse el interés de la eurrregión Alpes-Mediterráneo, el eurodistrito Regio-Pamina y la Casa Europea de los poderes locales franceses.

37 La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) menciona sus academias de formación y sus actividades de comunicación descentralizada (Foros de los Ciudadanos, Premio de Comunicación, escuelas de verano). El CDLR del Consejo de Europa promueve la regionalización a través de talleres descentralizados sobre el regionalismo en los países. La eurrregión Alpes-Mediterráneo se perfila como canal de comunicación descentralizada, así como el *Bürogemeinschaft der Europabiros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen*.

- ◆ **Las capacidades financieras y administrativas** de los entes locales y regionales deben ser reforzadas, particularmente para hacer frente a la complejidad y los conocimientos especializados inherentes a los mecanismos comunitarios y a los dispositivos operativos de aplicación y transposición de la legislación comunitaria<sup>38</sup>. El derecho de los entes territoriales a disponer de recursos propios y a atribuirlos libremente a sus misiones es un principio general de la democracia local y regional que se ha señalado en la consulta. También constituye un criterio de buena gobernanza aligerar las cargas financieras debidas a la legislación europea que soportan las administraciones locales y regionales y en consecuencia los ciudadanos. Se acogen con agrado la movilización del Comité de las Regiones y su propuesta de crear un grupo de alto nivel de entes locales y regionales para tratar esta cuestión.
  
- ◆ La falta de flexibilidad **de los medios de acción y de los fondos europeos** es perjudicial para la eficacia de la intervención comunitaria. Sin perjudicar la estabilidad de su planificación estratégica, se esperan una simplificación legítima de los Fondos Estructurales y una mayor complementariedad con las iniciativas comunitarias para llevar nuevas dinámicas a las políticas internas integradas y a la acción exterior de la Unión Europea.

**Iniciativas esperadas tras el proceso de consulta:**

- La creación de un **dispositivo de seguimiento político** de la aplicación de las recomendaciones del Libro Blanco.
  
- La definición de un **plan de acción** basado en los resultados de la consulta general y de lo aprendido sobre su concertación con las instituciones y las partes interesadas, y elaborado en concertación con la Comisión Europea cuando se adopte su programa de trabajo estratégico para los cinco próximos años.
  
- La elaboración de una **Carta de la Unión Europea de la gobernanza multinivel**, que se señala en las respuestas recibidas como oportunidad para integrar en el conjunto de valores de la Unión un modo común y compartido de entender la gobernanza europea.
  
- El establecimiento de **un cuadro de indicadores** sobre los progresos y los obstáculos encontrados a la hora de aplicar las recomendaciones del Libro Blanco y su transposición a la agenda comunitaria, a fin de facilitar la valoración política de los avances de la gobernanza multinivel en el seno de la Unión Europea.

38

Algunos ejemplos de cooperación territorial demuestran el valor de estas asociaciones para afrontar esta complejidad, sobre todo en un contexto transfronterizo, como ocurre en los Países Bajos con la *Task Force GROS: GRensOverschrijdende Samenwerking* (cooperación transfronteriza), la cooperación internacional en el Lago Constanza o los Planes Integrados Transfronterizos que menciona la Asociación Europea de Representantes de Regiones de Montaña (AEM).

**Anexo**

**Lista de las contribuciones recibidas en el marco de la consulta del Comité de las Regiones  
en relación con su Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel**

**A. Contribuciones de gobiernos regionales, entes intermedios y entes locales (24)**

1. Aberdeenshire Council (UK)
2. Barnsley Metropolitan Borough Council (UK)
3. Bayerische Staatsregierung (Alemania)
4. Câmara Municipal de Baião (Portugal)
5. City of Łódź (Polonia)
6. City of Słupsk (Polonia)
7. Communauté urbaine de Dunkerque (Francia)
8. County Council of Norrbotten (Suecia)
9. Diputación Provincial de Zaragoza (España)
10. Governo dos Açores (Portugal)
11. Hampshire County Council (UK)
12. Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (Alemania)
13. Jämtland County Council (Suecia)
14. Land Salzburg (Austria)
15. Landeshauptstadt Stuttgart (Alemania)
16. Madrid (España)
17. Municipality of Mykonos (Grecia)
18. Provincia di Torino (Italia)
19. Regiao autonoma de Madeira (Portugal)
20. Region Skåne (Suecia)
21. Regione Emilia-Romagna (Italia)
22. Regione Lombardia (Italia)
23. Västra Götaland Region (Suecia)
24. Xunta de Galicia (España)

**B. Contribuciones de parlamentos regionales y asambleas legislativas regionales (12)**

1. Asamblea legislativa della Regione Emilia-Romagna (Italia)
2. Asamblea Legislativa delle Marche (Italia)
3. Bayerischer Landstag (Alemania)
4. Consiglio Regionale della Calabria (Italia)
5. Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen (Alemania)
6. Landtag Mecklenburg Vorpommern (Alemania)
7. Landtag Rheinland-Pfalz (Alemania)
8. Parlament de Catalunya (España)
9. Parlament de les Illes Balears (España)
10. Parlement Wallon (Bélgica)

11. Schleswig-Holsteinischer Landtag (Alemania)
12. Thüringer Landtag (Alemania)

**C. Contribuciones de asociaciones y redes de entes locales y regionales (37)**

1. AEBR/ARFE – Association of European Border Regions / Association européennes des régions transfrontalières
2. AEM - Association européenne des élus de montagne
3. AER - Association of European Regions / ARE - Association des Régions d'Europe
4. AIMF - Association Internationale des Maires francophones
5. AIR - Association of Irish Regions
6. Arco Adriatico Ionico (Italia)
7. Arco Latino
8. APFP - Association nationale des Pactes Locaux et Association de Promotion et de Fédération des Pays (Francia)
9. Association of Estonian Cities / Association des Villes d'Estonie
10. Bürogemeinschaft der Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen (Alemania)
11. CAFI - Conferenza delle Alpi Franco Italiane / Conférence des Alpes franco-italiennes
12. CCRE/CEMR - Council of European Municipalities and Regions / Conseil des Communes et Régions d'Europe
13. CDLR - Comité de la Démocratie Locale et Régionale du Conseil de l'Europe, Délégation belge / Belgian delegation to the Committee for Local and Regional Democracy of the Council of Europe
14. CEPLI - European Confederation of Local Intermediate Authorities / Confédération Européenne des Pouvoirs Locaux Intermédiaires
15. Conférence des Villes de l'Arc Atlantique
16. COSLA - Convention of Scottish Local Authorities
17. CRPM Secrétariat général (Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe) / CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe) General Secretariat
18. East of Scotland European Consortium
19. EUROCITIES
20. EFNS - Europaforum Norra Sverige / Europaforum Northern Sweden
21. ENCN - Eastern Norway County Network
22. ERAM - Eurorégion Alpes Méditerranée
23. Eurodistrict Regio Pamina
24. Euroregione Adriatica - Adriatic Euroregion
25. EUROMOT - Réseau Européen d'Autorités Locales Transfrontalières / European Network of Cross-Border Local Authorities
26. FOGAR - Forum Global d'Associations de Régions / Forum of Global Associations of Regions
27. GECT-Amphictyonie / European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC) Amphictyony
28. GECT- Groupement Européen de Coopération Territoriale Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

29. Iniziativa Centroeuropea-Central European Initiative - Comuni di Gorizia (IT), Nova Gorica (SLO), Šempeter-Vrtojba (SLO)
30. Maison européenne des pouvoirs locaux français (Contribution commune des associations membres / Common contribution from the member associations)
31. NALAS - Network of Associations of Local Authorities in South-East Europe / Réseau des Associations des Pouvoirs Locaux de l'Europe du Sud-Est
32. NWREP - North West Regional European Partnership
33. Régions danoises – Association des communes danoises (KL) / Délégation danoise au Comité des régions
34. REGLEG - Conference of the Presidents of Regions with Legislative Power / Conférence des Présidents des Régions à Pouvoir Législatif
35. REVES - European Network of Cities and Regions for the Social Economy
36. Union of Cyprus Communities / l'Union des communes de Chypre
37. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej / Union des voïvodies de la République de Pologne

#### **D. Contribuciones de organizaciones europeas e internacionales (12)**

1. Council of Europe - Congress of Local and Regional Authorities
2. FENU - Fonds d'Equipement des Nations Unies - Bureau régional du FENU pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale, Dakar
3. Fonds Monétaire International (FMI) / IMF (International Monetary Fund) - Bureau Europe
4. ILO - International Labour Organisation, Bruxelles
5. OECD - Organisation for Economic Cooperation and Development - Network of Fiscal Relations across Levels of Government
6. OECD - Organisation for Economic Cooperation and Development - "Governing across Levels of Government" Unit, Regional Competitiveness and Governance Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development
7. UN - United Nations' Representation in Brussels
8. UNCTAD United Nations Conference on Trade and Development / CNUCED Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
9. UNDP United Nations Development Programme / PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement
10. UNEP - United Nations Environment Programme
11. UN-HABITAT / ONU-HABITAT - Agence des Nations Unies pour les Villes
12. UNOPS - Inter Agency Scientific Committee for Human Development Cooperation

#### **E. Contribuciones del mundo académico y de grupos de reflexión (44)**

1. Confrontations Europe (Francia)
2. EIPA - European Institute of Public Administration/European Centre of the Regions
3. EUDO - European Union Democracy Observatory (Italia)
4. FONDACA - Active Citizenship Foundation (Italia)
5. Fondation Charles Léopold Mayer (Suiza, Francia)



6. TER-RES Territoires Responsables (Francia)
7. Eleftherios Antonopoulos, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow (UK)
8. Ms. Anna Augustyn, University of Natural Resources and Applied Life Sciences (Viena, Austria)
9. Prof. Dr. Michael Bauer, Humboldt University (Berlin)
10. Drs Susana Beltrán (Universitat Autònoma de Barcelona) and Andrea Noferini (Senior researcher at the IUEE and associate professor at Universitat Pompeu Fabra) (España)
11. Prof. Martin Brusis, University of Heidelberg (Alemania)
12. Louís de Sousa, Researcher, Instituto de Ciências Sociais of the University of Lisbon (Portugal)
13. Prof. Dr. Frank Delmartino, University of Leuven, visiting professor College of Europe (Bélgica)
14. Dr Ekaterina Domorenok, University of Padua (Italia)
15. Prof. Paul Furlong, University of Cardiff (UK)
16. Prof. Paul Ghils, Haute Ecole de Bruxelles (Bélgica)
17. Prof. Lisbeth Hooghe, Chair in Multilevel Governance, VU Amsterdam & Zachary Taylor Smith Professor of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill, and Prof. Gary Marks, Chair in Multilevel Governance, VU Amsterdam & Burton Craige Distinguished Professor in Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill
18. Prof. Ioan Horga and others, "Jean Monnet" Centre of Excellence and University of Oradea (Rumanía) / University of Debrecen (Hungría)
19. Prof. Em. Dr. Rudolf Hrbek, University of Tübingen (Germany) and College of Europe (Bélgica)
20. Mme Marjorie Jouen, conseillère, Notre Europe (Francia)
21. Dr. Antonios Karvounis, Athens ID (Grecia)
22. Mr. Felix Knüpling, Director Europe, Forum of Federations (Canadá)
23. Gabor Kozma, University of Debrecen, (Hungría)
24. Dr. Michael Kull, MTT Agrifood Research Finland (Finlandia)
25. Dr. Michael Kull, MTT Agrifood Research Finland, PART II
26. Prof. Nicolas Levrat, Professeur de droit européen et Directeur de l'Institut européen de l'Université de Genève (Suiza)
27. Dr. Andres Malamud, ICS - University of Lisbon (Portugal)
28. Dr. Panagiota Manoli, University of the Aegean (Grecia)
29. Dr. Vasilis Margaras, Centre for European Policy Studies (CEPS) (Bélgica)
30. Dr. Enric Martínez-Herrera, Universidad Autónoma de Madrid (España)
31. Prof. Dr. Jörg Monar, Director of Studies, European Political and Administrative Studies Department, College of Europe (Belgium), visiting professor University of Sussex (UK)
32. Mr. Francesco Napolitano, Academic Assistant, College of Europe (Bélgica)
33. Mr Edoardo Ongaro, University of Bocconi (Italia)
34. Prof. Dimitris Papadimitriou, University of Manchester (UK)
35. Plamen Peev, PhD candidate, Central European University Budapest (Hungría)
36. Prof. Simona Piattoni, University of Trento (Italia)
37. M. Paolo Ponzano, Senior Fellow at the European University Institute, Florence (Italia)
38. Ms. Tina Shivatcheva, University of Cambridge (UK)

39. Dr Stellos Stavridis, ARAID, senior researcher, Research Group on Global Governance and the European Union, University of Zaragoza (España)
40. Istvan Suli-Zakar , University of Debrecen (Hungria)
41. Joris Theelen (Travail de fin d'Etudes) (Belgica)
42. Prof. Dr. Jarle Trondal, University of Agder and ARENA – Centre for European Studies, University of Oslo (Noruega)
43. Ms. Tzvetana Vassileva, London School of Economics and Political Science (UK)
44. Francesco Velo, Interregional Jean Monnet Centre d'Excellence, University of Pavia Pavia (Italia)

**F. Contribuciones de ministerios nacionales (4)**

1. Estonian Ministry of Interior
2. Finnish Ministry of Finance
3. Le ministre belge des affaires étrangères
4. ainsi que les Conclusions du "High Level Meeting on Local and Regional Governance" (Solna, 8-9 Octobre 2009)

**G. Contribuciones de otras partes interesadas (14)**

1. ALDA - Association of Local Democracy Agencies
2. Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV e. V.) - Arbeitskreis 1.3 – Bürokratieentlastung der öffentlichen Verwaltung (Alemania)
3. Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV e. V.) - Arbeitskreis 1.6 Bürokratieentlastung des Dritten Sektors und des bürgerschaftlichen Engagements - Arbeitsgruppe 1.6.2 (Lokale) Governance (Alemania)
4. Associação Regional Paramento Europeu dos jovens - European Youth Parliament – Azores (Portugal)
5. Association des Femmes de l'Europe méridionale, Nelly Jazra Bandarra
6. Associazione Costiera Amalfitana Riserva Biosfera Onlus – ACAR.BIO
7. Chambre de métiers et de l'Artisanat, Assemblée permanente (Francia)
8. ECTP-CEU European Council of special Planners / Conseil européen des Urbanistes
9. EPSU - European Federation of Public Service Unions
10. Mouvement Européen
11. Partido Por un mundo más justo (PUM+J) (España)
12. UEAPME - the European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises
13. Unione degli assessorati alle Politiche Socio-sanitarie e del Lavoro (Italia)
14. Drs WT Van Gelder (Países Bajos)

<b>Número total de contribuciones: 147</b>
--

Por otra parte, el Libro Blanco ha suscitado las siguientes reacciones de las instituciones comunitarias:

1. Carta del Sr. Barroso, Presidente de la Comisión Europea
2. Carta de la Sra. Wallström, Vicepresidenta de la Comisión Europea
3. Discurso del Sr. Samecki, Comisario responsable de Política Regional, pronunciado en la Conferencia sobre la Gobernanza Multinivel (Brujas, 22 de septiembre de 2009)
4. Carta del Sr. Italianer, Vicesecretario General de la Comisión Europea
5. Discurso del Sr. González, Presidente del Grupo de reflexión sobre el futuro de la UE 2020-2030, pronunciado en la Conferencia sobre la Gobernanza Multinivel (Brujas, 22 de septiembre de 2009)
6. Carta del Sr. Moratinos Cuyaubé, Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación, Presidencia de la Unión Europea
7. Carta del Sr. Chaves González, Vicepresidente tercero del Gobierno español y Ministro de Política Territorial, Presidencia de la Unión Europea

Además, las Comisiones de Asuntos Constitucionales (AFCO) y de Política Regional (REGI) del Parlamento Europeo organizaron durante este período de consulta un intercambio de puntos de vista con el Presidente del Comité de las Regiones sobre el Libro Blanco y sus principales recomendaciones.