



C/2024/2481

23.4.2024

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Vías para reforzar el diálogo civil y la democracia participativa en la UE»

(Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia belga)

(C/2024/2481)

Ponente: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Coponente: **Miranda ULENS**

Consulta de la Presidencia belga del Consejo	Carta, 10.7.2023
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Dictamen exploratorio
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	23.1.2024
Aprobado en el pleno	15.2.2024
Pleno n.º	585
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	173/0/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE), como sede de la sociedad civil organizada y representativa a escala de la UE, acoge favorablemente la petición de la Presidencia belga del Consejo de la Unión Europea de elaborar un Dictamen sobre el diálogo civil y la participación de la ciudadanía en la vida democrática. El CESE cuenta con experiencia y un conocimiento especializado específico como foro de diálogo civil⁽¹⁾. En el marco del seguimiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el cumplimiento del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (TUE) es relevante para que la sociedad civil siga participando en la formulación de las políticas de la UE. Como ha declarado explícitamente la Presidencia belga, tal medida podría reflejar las necesidades nacionales, regionales y locales de un diálogo estructurado con la sociedad civil, y aplicarse a su atención.

1.2. Ante la perspectiva del paquete de Defensa de la Democracia y de las elecciones europeas de 2024, la sociedad civil debe ser tratada como un socio igualmente importante en el fortalecimiento y la defensa de la democracia europea y en la habilitación de enfoques participativos complementarios de la democracia representativa. En el presente Dictamen, el CESE desea sopesar qué elementos podrían incluirse en un marco más propicio que fomente la participación directa de la ciudadanía y el diálogo con los organismos intermedios, tanto a escala europea como en el plano de los Estados miembros.

1.3. Como ha indicado el CESE con anterioridad, el papel específico de las organizaciones de interlocutores sociales debe gozar de pleno reconocimiento y respeto en las estructuras y procesos de diálogo social, al tiempo que se reconoce que el diálogo civil, en el que participa un conjunto más amplio de partes interesadas sobre una gama más extensa de temas, es un proceso independiente.

1.4. La Conferencia sobre el Futuro de Europa concluyó que la Europa del futuro debe desarrollar instrumentos adicionales propios de la democracia participativa y fijar orientaciones precisas sobre la manera de construirla⁽²⁾. Varias de tales recomendaciones van en la dirección de crear un marco propicio para el diálogo civil. El CESE cree que destacan en particular dos de ellas, que atañen al propio Comité: la primera, en la que se reconoce su función, y la segunda, que amplía esta formulando la posibilidad de que el CESE se convierta en un auténtico centro de referencia para los paneles de ciudadanos.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «¿Cómo interactuar con el público destinatario y utilizar eficazmente los resultados de los trabajos de los paneles ciudadanos?» (DO C 349 de 29.9.2023, p. 69), punto 1.3.

⁽²⁾ Conferencia sobre el Futuro de Europa: Informe sobre el resultado final, mayo de 2022.

1.5. El CESE pide una estrategia en pro del diálogo civil que dé lugar a un plan de acción, que podría incluir un pilar como parte del paquete europeo de Defensa de la Democracia. Además, podría barajarse la posibilidad de alcanzar un acuerdo interinstitucional entre las instituciones de la UE —como vienen pidiendo las redes de la sociedad civil Social Platform y Foro Cívico Europeo desde 2009⁽³⁾—, en el que se establezcan las acciones y los *recursos correspondientes* que se utilizarían. Esto podría ser facilitado por el CESE con la participación de las redes de la sociedad civil a escala de la UE. La estrategia debe ser el primer paso para reforzar el papel de la sociedad civil y seguir cultivando el diálogo civil.

1.6. El CESE considera esencial que se apliquen determinadas normas en todas las instituciones de la UE para hacer efectivo el artículo 11 del TUE. Podrían abarcar cuestiones como la significación de diálogo civil, su orientación hacia la consecución de resultados, la regularidad y el calendario de las actividades, la puesta en común de la agenda y las prioridades políticas, la inclusión de los grupos vulnerables, las reacciones y los resultados. El CESE subraya que esta estrategia conlleva la posibilidad real de mejorar la aplicación de las medidas políticas europeas en la vida cotidiana de la ciudadanía.

1.7. El Consejo organiza consultas sistemáticas con las organizaciones de la sociedad civil sobre su trabajo legislativo y político, consultas que pueden consistir en invitar a las organizaciones de la sociedad civil a las reuniones de sus grupos de trabajo. Además, las Presidencias rotatorias del Consejo pueden organizar reuniones con las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a sus prioridades.

1.8. Como hogar de la sociedad civil organizada, el CESE cuenta con un conocimiento especializado específico y constituye un foro único y permanente de diálogo civil en el que se proponen soluciones basadas en el consenso entre las distintas partes interesadas. Sus miembros asumen mandatos encomendados por sus respectivas organizaciones⁽⁴⁾.

1.9. Una vicepresidencia de la Comisión debe seguir asumiendo la tarea del diálogo civil con la sociedad civil. Asimismo, es preciso reforzar el papel de la Vicepresidencia del Parlamento Europeo responsable de las relaciones y el diálogo con la sociedad civil. Es evidente que mejorar la aplicación del artículo 11 del TUE con el fin de incrementar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas de la UE, reforzando al mismo tiempo el papel del CESE, puede dar lugar a políticas mejor orientadas y más eficaces. El CESE había solicitado con anterioridad la creación de una Unidad de coordinación en el seno de la Secretaría General de la Comisión bajo la supervisión directa de la Vicepresidencia de la Comisión competente. Dicha Unidad prestaría apoyo a todas las Direcciones Generales en cuestiones relacionadas con el enfoque y la estrategia generales de las consultas, la elaboración y aplicación de los requisitos de calidad y los procedimientos, la garantía de la calidad, la información y el seguimiento⁽⁵⁾.

1.10. El CESE pide que se cree un cuadro de indicadores anual del diálogo civil (o del espacio cívico) que explicita si las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil —recopiladas mediante procesos de consulta— se han tenido en cuenta y, de no ser así, explique los motivos. Esto resultaría útil a la hora de evaluar qué es lo que funciona y lo que no. La evaluación de impacto basada en un cuadro de indicadores anual podría derivar en un informe bienal sobre el diálogo civil en el que se registren los éxitos y fracasos del compromiso de la UE con la sociedad civil en general y se evalúen la situación del diálogo civil y la eficacia de las organizaciones de la sociedad civil.

1.11. Como seguimiento de la hoja de ruta adoptada por el Foro de las ONG, celebrado en Riga en 2015, el Grupo de Enlace con las Organizaciones y Redes Europeas de la Sociedad Civil elaboró en 2018 un plan de acción para la aplicación del artículo 11, apartados 1 y 2, del Tratado⁽⁶⁾. Una de las propuestas fue la creación de un Observatorio Europeo del Diálogo Civil. El CESE toma debida nota de esta petición.

1.12. Como expresó en el Dictamen sobre los paneles de ciudadanos, el CESE, en tanto que voz institucional establecida de la sociedad civil organizada, debe ocupar un lugar central en el proceso de refuerzo de la democracia participativa en el seno de las instituciones europeas y entre estas. A tal efecto se propuso estudiar mediante una fase de experimentación los diferentes instrumentos participativos, como los paneles de ciudadanos, a los que puede recurrir el CESE en su labor consultiva. En este caso, para integrar este enfoque será necesaria una modificación del Reglamento interno del CESE⁽⁷⁾. Por analogía con lo expuesto en el Dictamen sobre los paneles de ciudadanos, este empeño destacaría el lugar especial del CESE como guardián institucional de los procedimientos de consulta de la sociedad civil y del diálogo civil en general.

⁽³⁾ <https://www.socialplatform.org/members-area/working-groups/civil-dialogue/>; <https://civic-forum.eu/civil-dialogue>.

⁽⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «¿Cómo interactuar con el público destinatario y utilizar eficazmente los resultados de los trabajos de los paneles ciudadanos?» (DO C 349 de 29.9.2023, p. 69), punto 4.5.

⁽⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 57).

⁽⁶⁾ Plan de acción para la aplicación del artículo 11, apartados 1 y 2, del TUE.

⁽⁷⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «¿Cómo interactuar con el público destinatario y utilizar eficazmente los resultados de los trabajos de los paneles ciudadanos?» (DO C 349 de 29.9.2023, p. 69), punto 1.4.

1.13. Las organizaciones de la sociedad civil deben basarse en la democracia interna, la autonomía y la transparencia y han de adoptar la forma de un modelo sin ánimo de lucro, al servicio del interés general o específico de sus representados. El CESE considera importante que las organizaciones de la sociedad civil sean legítimas y representativas. Por ello, aboga por un mecanismo de acreditación basado en los principios antes mencionados, que recurra a marcos existentes —como el Consejo de Europa ⁽⁸⁾ y las Naciones Unidas— y tenga en cuenta la legitimidad del mandato de los miembros, los ámbitos de interés y el alcance efectivo de la legitimidad y la representatividad, exceptuando a quienes ya están reconocidos como interlocutores sociales de conformidad con la Comunicación de la Comisión de 1993 ⁽⁹⁾ y la Decisión de 1998 ⁽¹⁰⁾.

2. Contexto y antecedentes del Dictamen

2.1. Con el fin de impulsar la democracia en la UE, y como instrumento para acercar el proceso decisorio de la UE a la ciudadanía, el CESE acoge favorablemente la solicitud de la Presidencia belga de elaborar un Dictamen sobre el tema «Vías para reforzar el diálogo civil y la democracia participativa en la UE». El tema es amplio y abarca cuestiones como el activismo, el voluntariado, la incorporación a determinados movimientos y otras formas de participación activa directa de la ciudadanía, que actúan como complemento de la democracia representativa. Por consiguiente, el objetivo principal del presente Dictamen es evaluar qué elementos podrían incluirse en un marco más propicio que fomente la participación directa de la ciudadanía y el diálogo con los organismos intermedios, tanto a escala de la UE como de los distintos Estados miembros.

2.2. Como ha indicado el CESE con anterioridad, el papel específico de las organizaciones de interlocutores sociales debe gozar de pleno reconocimiento y respeto en las estructuras y procesos de diálogo social, al tiempo que se reconoce que el diálogo civil, en el que participa un conjunto más amplio de partes interesadas sobre una gama más extensa de temas, es un proceso independiente ⁽¹¹⁾.

2.3. El CESE ocupa un lugar especial como órgano consultivo compuesto por representantes de las organizaciones patronales y sindicales y otros representantes de la sociedad civil y vela por que sus procedimientos de consulta se lleven a cabo de conformidad con los Tratados (artículo 304 del TFUE).

2.4. El CESE también creó en 2004 el Grupo de Enlace —pionero entre los órganos de la UE— para proporcionar un marco de diálogo y cooperación entre el CESE y las organizaciones y redes europeas con las que el Grupo mantiene contactos sobre asuntos transversales de interés común. El Grupo de Enlace brinda a las organizaciones centrales de la sociedad civil una estructura institucional única que permite el diálogo civil y promueve la democracia participativa. Proporciona un canal a través del cual la sociedad civil puede debatir e influir en la agenda y los procesos de toma de decisiones de la UE, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del TUE.

2.5. Una sociedad civil independiente y libre constituye una salvaguardia para las sociedades democráticas y, en particular, a favor de los derechos y libertades fundamentales y contra el auge del populismo. En su carta abierta a la presidenta de la Comisión Europea de junio de 2022, Sociedad Civil Europa ⁽¹²⁾ y un gran número de organizaciones de la sociedad civil subrayaron que **es clave una estrategia de la sociedad civil** ⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process.*

⁽⁹⁾ COM(93) 600 final.

⁽¹⁰⁾ Decisión 98/500/CE de la Comisión, de 20 de mayo de 1998, relativa a la creación de Comités de diálogo sectorial para promover el diálogo entre los interlocutores sociales a escala europea (DO L 225 de 12.8.1998, p. 27).

⁽¹¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea» [COM(2023) 38 final — 2023/0012 (NLE)] y sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Reforzar el diálogo social en la Unión Europea: aprovechar todo su potencial para gestionar unas transiciones justas» [COM(2023) 40 final] (DO C 228 de 29.6.2023, p. 87), punto 1.7.

⁽¹²⁾ <https://civilsocietyeurope.eu/>

⁽¹³⁾ Carta abierta de Sociedad Civil Europa a la presidenta de la Comisión Europea, 2022. No incluye a los interlocutores sociales.

2.6. La Conferencia sobre el Futuro de Europa suscitó nuevos debates sobre la democracia participativa e introdujo nuevas formas de deliberación directa de la ciudadanía en el contexto de la UE ⁽¹⁴⁾. Estas nuevas formas siguen siendo objeto de examen y debate, pero constituyen una nueva vía para que la ciudadanía influya y participe en la toma de decisiones. Los paneles de ciudadanos son, de hecho, uno de los muchos instrumentos que pueden utilizarse para acercar la voz de la ciudadanía a la elaboración de políticas, con el fin de aumentar la legitimidad de las políticas gubernamentales en las instituciones democráticas. Las propuestas 36 y 39 de las recomendaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa ⁽¹⁵⁾ piden que se otorguen un papel y una función específicos al CESE en su calidad de voz institucional de la sociedad civil organizada.

2.7. Como se ha indicado con anterioridad ⁽¹⁶⁾, el CESE debe ocupar un lugar central en el proceso de refuerzo de la democracia participativa en el seno de las instituciones europeas (artículo 300 del TFUE). A tal fin, se propone estudiar mediante una fase de experimentación los diferentes instrumentos participativos, como los paneles de ciudadanos, que el CESE puede utilizar en su labor consultiva. Entre las reflexiones suscitadas también deben tenerse en cuenta las implicaciones en materia presupuestaria y de recursos humanos.

2.8. En los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa ⁽¹⁷⁾ se establece claramente la importancia de la sociedad civil como actor clave para movilizar la participación de la ciudadanía en la vida democrática. En sus recomendaciones hace referencia al diálogo estructurado, principalmente en el sector de la juventud. El CESE ha iniciado un proyecto piloto para hacer que la voz de la juventud se escuche mejor a escala de la UE a través del CESE ⁽¹⁸⁾, lo que podría servir de fuente de inspiración para el resto de instituciones.

2.9. En su Comunicación ⁽¹⁹⁾ de seguimiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la Comisión declaró que considerará nuevos ámbitos de actuación, como ayudar a entablar diálogos deliberativos y descentralizados con la ciudadanía, desarrollar una Carta Europea de la Participación de la Ciudadanía y permitir que los observadores de la ciudadanía sigan de cerca el proceso decisorio de la UE para procurar que este resulte más transparente.

3. Definiciones de sociedad civil, diálogo civil y base jurídica

3.1. La participación es un componente crucial de la democracia europea, como requisito previo para la legitimidad de las políticas de la UE a los ojos de la ciudadanía. El concepto de democracia participativa se consagra de forma explícita en el Tratado de la Unión Europea (TUE), formulado como el derecho de todo ciudadano de la UE a participar en la vida democrática de la Unión y como un compromiso institucional para que se tomen las decisiones de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos ⁽²⁰⁾.

3.2. Las organizaciones de la sociedad civil canalizan la expresión del compromiso colectivo, sumado a las formas de participación directa de la ciudadanía que transmiten las opiniones de las personas. De hecho, la sociedad civil organizada constituye un importante canal participativo para la ciudadanía. Sus conocimientos especializados son necesarios para garantizar que las decisiones sean de la máxima calidad y den respuesta a las necesidades, lo que es especialmente pertinente en el plano de la UE, en el que se deciden cuestiones complejas, y a escala nacional, regional y local.

3.3. La sociedad civil organizada sirve al interés público a través de procedimientos democráticos y puede mediar entre las autoridades públicas y el público en general. Actúa como plataforma para que la ciudadanía exprese sus preocupaciones, defienda sus derechos y participe en el activismo pacífico. Se basa en valores. Representa los intereses de diferentes grupos de la sociedad, también de aquellos que se encuentran en una posición vulnerable, si bien, según la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA), aún queda mucho por hacer en el caso de estos últimos ⁽²¹⁾. El resultado de su actividad constituye una ayuda especializada y, en algunos casos, produce incluso cambios sistémicos en la sociedad.

⁽¹⁴⁾ Resolución del CESE relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa (DO C 286 de 16.7.2021, p. 1).

⁽¹⁵⁾ Conferencia sobre el Futuro de Europa: Informe sobre el resultado final.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «¿Cómo interactuar con el público destinatario y utilizar eficazmente los resultados de los trabajos de los paneles ciudadanos?» (DO C 349 de 29.9.2023, p. 69), punto 1.4.

⁽¹⁷⁾ Conferencia sobre el Futuro de Europa: Informe sobre el resultado final.

⁽¹⁸⁾ Participación de la juventud en el CESE, <https://www.eesc.europa.eu/es/initiatives/youth-engagement-eesc>.

⁽¹⁹⁾ Conferencia sobre el futuro de Europa [COM(2022) 404 final].

⁽²⁰⁾ Artículo 10, apartado 3, del TUE.

⁽²¹⁾ Informe anual de 2022 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE e Informe de 2022 sobre la consulta acerca de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

3.4. El artículo 11 del Tratado de la Unión Europea establece que «las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión», y añade que «las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil». Incluye en este marco la tradición de la consulta (artículo 11, apartado 3, del TUE). Al mismo tiempo, en la disposición se aboga por «un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil».

3.5. De conformidad con el artículo 11, apartado 2, del TUE, las instituciones asumen la responsabilidad conjunta de velar por que la sociedad civil organizada, que reúne y moviliza a la ciudadanía de forma voluntaria y encarna sus aspiraciones e intereses, participe activamente en la formulación de la normativa de la UE y en los procesos conexos. Tras una intensa actividad de defensa de derechos y movilización de las organizaciones cívicas de Europa, la implantación del diálogo civil se incluyó por primera vez explícitamente en el mandato de un vicepresidente de la Comisión Europea en 2019.

3.6. Se señalaron tres componentes complementarios del diálogo civil⁽²²⁾ de la UE: a) el diálogo civil en ámbitos específicos de la formulación de políticas entre las organizaciones de la sociedad civil y sus interlocutores en el seno de las autoridades legislativas y ejecutivas a escala nacional y de la UE, denominado «diálogo sectorial»⁽²³⁾; b) un diálogo estructurado y regular entre las instituciones de la UE o sus homólogos nacionales y la sociedad civil sobre el desarrollo de la Unión y sus políticas transversales, denominado «diálogo transversal»; y c) el diálogo entre las propias organizaciones de la sociedad civil sobre el desarrollo de la UE y sus políticas transversales, denominado «diálogo horizontal».

3.7. El compendio del CESE⁽²⁴⁾ sobre la democracia participativa plantea la importancia del concepto de participación ciudadana, destacando el importante papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil. El compendio aborda las nuevas amenazas a las que se enfrentan actualmente el diálogo civil y los modelos democráticos y sociales.

3.8. El Parlamento Europeo ha instado a las instituciones de la UE y a las instituciones nacionales, regionales y locales de los Estados miembros a obtener el mayor beneficio posible del marco jurídico existente y del catálogo de buenas prácticas para el desarrollo del diálogo con el público y las organizaciones de la sociedad civil⁽²⁵⁾. El CESE observa que Sociedad Civil Europa ha reclamado un cambio hacia un marco de diálogo civil de la UE más formalizado y estructurado⁽²⁶⁾. En el estudio del CESE *Civil dialogue and participatory democracy in the practice of the European Union institutions* (2015) figura una revisión exhaustiva de estos esfuerzos y un análisis crítico de su valor⁽²⁷⁾.

3.9. Ninguna institución europea o internacional ha adoptado una definición universal de «sociedad civil». El Grupo de Enlace del CESE examinó recientemente una posible definición y propuso la siguiente: «Las organizaciones de la sociedad civil son la expresión y el resultado de la potestad de una sociedad para autoorganizarse de forma diferenciada e independiente de las instituciones públicas y del Estado». Las organizaciones no gubernamentales y de base se caracterizan por la gran diversidad que representa la riqueza del tejido social de Europa. Los sindicatos y las organizaciones patronales forman parte de la sociedad civil. Sin embargo, se diferencian de las organizaciones de la sociedad civil en su capacidad para actuar como interlocutores sociales.

4. Principios de buena gobernanza

4.1. Un diálogo civil significativo requiere unas condiciones adecuadas para que las partes asuman funciones y responsabilidades claras, entre ellas la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas de las instituciones, tanto en el marco como al margen de los mecanismos de diálogo, de conformidad con las normas que rigen el derecho a una buena administración. El diálogo civil a escala europea no puede funcionar correctamente sin un diálogo civil bien gestionado a escala nacional. Por consiguiente, con el fin de crear un entorno propicio para un diálogo civil eficaz y constructivo, se deben establecer determinadas condiciones, como el fomento de la confianza, la rendición de cuentas, la transparencia y unas condiciones adecuadas para la participación. El Código de buenas prácticas para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones del Consejo de Europa recopila unos principios y condiciones fundamentales que pueden servir de guía.

⁽²²⁾ Estos componentes se expusieron por primera vez, aunque con una terminología en parte diferente, en el Dictamen del CESE sobre el documento «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración», (DO C 268 de 19.9.2000, p. 67).

⁽²³⁾ Debe distinguirse del «diálogo sectorial» en el diálogo social. En este caso más bien se hace referencia a cuestiones sectoriales específicas.

⁽²⁴⁾ Democracia participativa — Un éxito del CESE.

⁽²⁵⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre las perspectivas de desarrollo del diálogo civil en el marco del Tratado de Lisboa.

⁽²⁶⁾ Carta abierta de Sociedad Civil Europa a la presidenta de la Comisión Europea, 2022. No incluye a los interlocutores sociales.

⁽²⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-02-15-397-en-n.pdf>.

4.2. Las organizaciones de la sociedad civil son fundamentales para fomentar la participación en la vida social, representar los intereses generales y específicos de los grupos de ciudadanos y defender los derechos de dichos grupos.

4.3. Es importante señalar que el diálogo civil debe concebirse como un proceso estructurado, duradero, orientado a la consecución de resultados y significativo que propicie el intercambio genuino y sustancial de información, la consulta, el diálogo, la creación conjunta de soluciones a retos comunes y las asociaciones duraderas entre las autoridades públicas, las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad civil en general, diseñado para tener lugar en todas las fases del ciclo de toma de decisiones políticas, desde la formulación de las orientaciones y prioridades hasta la evaluación.

5. El camino que debe recorrer el diálogo civil y el papel del CESE

5.1. El CESE pide a las instituciones de la UE que asuman el liderazgo y desarrollen una estrategia para la sociedad civil, que podría integrarse en el paquete europeo de Defensa de la Democracia, con un **plan de acción** claro. En dicho empeño deben tenerse en cuenta los elementos que se exponen a continuación.

5.2. En relación con el diálogo civil, el CESE considera esencial que se apliquen determinadas normas en todas las instituciones de la UE para hacer efectivo el artículo 11 del TUE. Desde 2009 algunas organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, Social Platform y Foro Cívico Europeo) han venido pidiendo que se estudie la posibilidad de un **acuerdo interinstitucional** que sirva de marco para el diálogo civil⁽²⁸⁾. Asimismo, cabría analizar de qué manera puede el CESE desempeñar un papel de facilitador de los paneles de ciudadanos.

5.3. La aplicación continuada y efectiva del artículo 11 del TUE en el ámbito de la UE es una obligación legal de las instituciones de la Unión. Puede abarcar todos los tipos de diálogo civil, incluido el diálogo transversal, el diálogo vertical/sectorial y el diálogo horizontal entre los propios miembros de la sociedad civil. Este último —el diálogo horizontal entre la ciudadanía y las asociaciones representativas como oportunidad para dar a conocer e intercambiar opiniones públicamente en todos los ámbitos de actuación de la Unión— requiere una atención adicional y medidas de apoyo especiales que podrían constituir una parte importante de una estrategia de la UE respecto a la sociedad civil. El diálogo comprende las escalas nacional y de la UE, si bien esta última debe ser objeto de especial atención y podría incluir en parte las escalas local y regional.

5.4. En lo referente a la aplicación del artículo 11 del TUE por parte de las instituciones de la UE, estas deben establecer normas, disposiciones o directrices inequívocas sobre determinados principios, como los relativos a su finalidad (el «diálogo civil: para qué») y a la manera de abordarlo (el «diálogo civil: cómo»), para garantizar que resulte significativo y orientado hacia los resultados, que incluya periódicamente prioridades y programas diseñados conjuntamente, que sea inclusivo para los grupos vulnerables y que garantice que las organizaciones de la sociedad civil participen en una fase temprana de la concepción de las políticas y las normativas, ya que esto es fundamental para el éxito de su ejecución y recepción sobre el terreno y para la preparación de los grupos destinatarios. Entre las normas, debe haber compromisos expresos que garanticen que las organizaciones de la sociedad civil reciban información sobre el seguimiento que se da a las propuestas, así como plazos bien definidos para las consultas.

5.5. El Consejo organiza consultas sistemáticas con las organizaciones de la sociedad civil sobre su trabajo legislativo y político, consultas que pueden consistir en invitar a las organizaciones de la sociedad civil a las reuniones de sus grupos de trabajo. Además, las Presidencias rotatorias del Consejo pueden organizar reuniones con las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a sus prioridades.

5.6. Una vicepresidencia de la Comisión Europea debe seguir asumiendo la tarea de diálogo con la sociedad civil y es preciso reforzar el papel de la Vicepresidencia del Parlamento Europeo responsable de los contactos con la sociedad civil. Es evidente que mejorar la aplicación del artículo 11 del TUE con el fin de incrementar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas de la UE, reforzando al mismo tiempo el papel del CESE, puede dar lugar a políticas mejor orientadas y más eficaces. El CESE había solicitado con anterioridad la creación de una Unidad de coordinación en el seno de la Secretaría General de la Comisión bajo la supervisión directa de la Vicepresidencia de la Comisión competente. Dicha Unidad prestaría apoyo a todas las Direcciones Generales en cuestiones relacionadas con el enfoque y la estrategia generales del diálogo civil, la redacción y aplicación de los requisitos de calidad y los procedimientos, la garantía de la calidad, la información y el seguimiento⁽²⁹⁾.

5.7. Sería útil plantearse el desarrollo de criterios y la creación de un cuadro de indicadores anual del diálogo civil que explicita si las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil —recopiladas mediante procesos de consulta— se han tenido en cuenta y, de no ser así, explique los motivos. Esto podría resultar valioso a la hora de evaluar qué es lo que funciona y lo que no. El cuadro de indicadores anual podría derivar en un informe bienal sobre el diálogo civil en el que se registren los éxitos y fracasos del compromiso de la UE con la sociedad civil en general y se evalúen la situación del diálogo civil y la eficacia de las organizaciones de la sociedad civil.

⁽²⁸⁾ <https://www.socialplatform.org/members-area/working-groups/civil-dialogue/>; <https://civic-forum.eu/civil-dialogue>

⁽²⁹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 57).

5.8. Como seguimiento de la hoja de ruta adoptada por el Foro de las ONG celebrado en Riga en 2015, el Grupo de Enlace elaboró en 2018 un plan de acción para la aplicación del artículo 11, apartados 1 y 2, del Tratado ⁽³⁰⁾ en 2018. Una de las propuestas fue la creación de un Observatorio Europeo del Diálogo Civil. El CESE toma nota de esta petición.

5.9. Se ha de destacar el lugar especial que ocupa el CESE como guardián institucional de los procedimientos de consulta de la sociedad civil y del diálogo civil en general, como se menciona en el Dictamen sobre «Paneles de ciudadanos».

5.10. En cuanto a los paneles de ciudadanos, como se menciona en el antedicho Dictamen, el CESE se muestra convencido de que puede desempeñar un papel específico en la participación directa de la ciudadanía a través de paneles generales y especializados. El Dictamen sobre «Paneles de ciudadanos» proponía estudiar mediante una fase de experimentación los diferentes instrumentos participativos, como dichos paneles, a los que puede recurrir el CESE en su labor consultiva. También podrían tenerse en cuenta los paneles de la sociedad civil, tal como se propone en el documento de reflexión del Grupo de Enlace del CESE sobre los paneles de ciudadanos y de la sociedad civil.

5.11. Podrían utilizarse iniciativas emblemáticas como la Semana de la Sociedad Civil para hacer balance del proceso de diálogo civil, pero, sobre todo, podrían constituir un laboratorio de ideas, por ejemplo, para impulsar el plan de acción y su ejecución.

5.12. Este diálogo civil solo funcionará si se presta un firme apoyo a las organizaciones de la sociedad civil. Requiere un sólido marco que lo sustente e incluya el fomento de la sensibilización y recursos, educación y formación para desarrollar sus capacidades y mejorar su acceso a la toma de decisiones y la formulación de políticas. De hecho, la educación y la formación pueden desempeñar un papel fundamental en el fomento del diálogo civil al dotar a las personas de los conocimientos, las capacidades de pensamiento crítico y la empatía necesarios para participar en procesos de consulta, formulación de políticas y toma de decisiones significativos y respetuosos; también capacitan a las personas para comprender cuestiones complejas, apreciar perspectivas diversas y formarse opiniones fundadas. Al promover un aprendizaje permanente que pone de relieve el valor de los debates respetuosos y basados en datos contrastados, la sociedad puede sentar las bases para entablar un diálogo constructivo, fomentando la cooperación y el progreso, incluso al abordar temas profundamente divisivos. En última instancia, la educación sirve de piedra angular del discurso civil, garantizando que las personas estén mejor preparadas para participar en el proceso democrático y contribuir positivamente a sus comunidades y al mundo en general.

5.13. Los programas de financiación de la UE, por ejemplo CERV y Erasmus+, podrían facilitar el desarrollo y la consolidación de herramientas y mecanismos destinados a instrumentar el diálogo, en concreto proporcionando un mejor apoyo operativo a las principales organizaciones de la sociedad civil que representan, entre otros, a los grupos vulnerables y a los que es difícil llegar.

5.14. Incluir en la definición de organizaciones de la sociedad civil a los agentes no estatales distintos de las organizaciones sindicales y patronales representa un acto valiente e innovador en el marco internacional. Al mismo tiempo, es necesario preservar la identidad de las asociaciones, los movimientos y las organizaciones de voluntariado, entre otros. Por ello, el CESE considera importante que las organizaciones de la sociedad civil sean legítimas y representativas. En este sentido, el reconocimiento de estas entidades en el trabajo diario de todos los niveles requiere su propio marco definitorio que siga los principios de democracia interna, autonomía y transparencia, se ajuste a un modelo sin ánimo de lucro y sirva al interés general o a grupos de intereses específicos. El CESE aboga por un mecanismo de acreditación basado en los principios antes mencionados, teniendo en cuenta la legitimidad del mandato de los miembros, los ámbitos de interés, la dimensión efectiva de la representatividad y la rendición de cuentas; se deberían excluir los ya reconocidos como interlocutores sociales de conformidad con la Comunicación de la Comisión de 1993 ⁽³¹⁾ y la Decisión de 1998 ⁽³²⁾.

5.15. El CESE estableció criterios de representatividad en 2006, que se aplican a los miembros del Grupo de Enlace ⁽³³⁾. La coyuntura, la composición y el papel de la sociedad civil (desde el refuerzo complementario de la democracia representativa hasta su salvaguardia) han cambiado. En la actualidad el Grupo de Enlace está reconsiderando los criterios, con la plena participación de las organizaciones de la sociedad civil. Esta medida también debería conducir a un examen en profundidad de la cuestión de la representatividad cualitativa.

Bruselas, 15 de febrero de 2024.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*

Oliver RÖPKE

⁽³⁰⁾ Plan de acción para la aplicación del artículo 11, apartados 1 y 2, del TUE.

⁽³¹⁾ COM(93) 600 final.

⁽³²⁾ Decisión 98/500/CE de la Comisión.

⁽³³⁾ Normas de funcionamiento del Grupo de Enlace: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/operating_rules_lg.pdf.

ANEXO

Ejemplos de diálogo civil a escala de la UE

1. El Diálogo de la UE con la Juventud ⁽¹⁾ representa el diálogo civil estructurado más avanzado a escala de la Unión. Sirve de foro para una reflexión conjunta y una consulta permanentes sobre las prioridades, la aplicación y el seguimiento de la cooperación europea en el ámbito de la juventud. Organizaciones como el Foro Europeo de la Juventud constituyen una parte integrante del proceso y apoyan su ejecución a escala nacional.
2. En el pasado, el Grupo de Contacto con la Sociedad Civil dirigido por CONCORD Europe y varias redes a escala de la UE (CONCORD, Green8, HRDN y Social Platform) representó otro intento de diálogo civil horizontal. Su finalidad era representar los puntos de vista e intereses de las organizaciones de la sociedad civil basadas en derechos y valores en toda la UE sobre cuestiones relevantes, y su objetivo era fomentar y promover un diálogo civil transparente y estructurado que resultara accesible, facilitado adecuadamente, inclusivo, justo y respetuoso con la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.
3. El siguiente paso hacia el reconocimiento de la necesidad de representación de la sociedad civil organizada a escala de la UE fue el establecimiento de Sociedad Civil Europa ⁽²⁾, que se creó oficialmente con el objetivo de procurar una coordinación permanente entre las organizaciones de la sociedad civil a escala de la UE, abogando por un diálogo civil estructurado y significativo con todas las instituciones de la Unión. La Convención de la Sociedad Civil se creó, estando en curso la Conferencia sobre el Futuro de Europa, para ayudar a subsanar la falta de inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso oficial.
4. El «grupo de diálogo civil sobre agricultura» ⁽³⁾ es otro ejemplo del diálogo periódico de la Comisión con las partes interesadas del sector agrícola. Los grupos de diálogo civil son grupos de expertos de la Comisión específicos de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural. Proporcionan un marco jurídico y procedimental único para consultar a las partes interesadas no gubernamentales.
5. Otro ejemplo es el programa DEAR ⁽⁴⁾ (Educación para el Desarrollo y Sensibilización) de la Dirección General de Asociaciones Internacionales. El Grupo Multilateral DEAR de la UE reúne a los principales beneficiarios del programa (ONG) para mantener un diálogo periódico sobre la ejecución del programa.
6. La Comisión también ha creado un grupo de diálogo civil en el marco del antiguo programa CERV «Europa para los Ciudadanos», que ha debatido todas las cuestiones relacionadas con dicho programa y su ejecución. Fomenta el intercambio de experiencias y buenas prácticas, contribuye a difundir los resultados del programa y supervisa y debate la evolución de las políticas en ámbitos conexos.

⁽¹⁾ https://youth.europa.eu/strategy/euyouthdialogue_es

⁽²⁾ <https://civilsocietyeurope.eu/>

⁽³⁾ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/committees-and-expert-groups/civil-dialogue-groups_es

⁽⁴⁾ <https://capacity4dev.europa.eu/projects/dear>