

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de la política comunitaria de cohesión y desarrollo regional»

(2006/C 309/26)

Los días 13 y 14 de julio de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de la política comunitaria de cohesión y desarrollo regional».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de junio de 2006 (ponente: Sraq. MENDZADROZD).

En su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 6 de julio de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 47 votos a favor, 36 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 La política de cohesión es desde hace tiempo objeto de un vivo interés por parte del Comité Económico y Social Europeo, que se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el tema de la reglamentación de los Fondos Estructurales<sup>(1)</sup> y del Fondo de Cohesión, así como sobre un principio fundamental para su aplicación: la asociación.

1.2 El interés del Comité en el principio de asociación procede de su convicción, compartida por la Comisión Europea, de que «la eficacia de la política de cohesión depende en gran medida de la adecuada participación de los agentes económicos y sociales y de las demás organizaciones interesadas de la sociedad civil»<sup>(2)</sup>.

1.3 No obstante, el CESE opina que todavía queda mucho por hacer para que las organizaciones de la sociedad civil participen realmente en la realización de la política de cohesión. El Comité quiere contribuir, con la elaboración de este dictamen, a mejorar la realización del principio de asociación en el futuro periodo de referencia y espera que la Comisión y el Consejo todavía puedan efectuar los cambios indispensables y adoptar medidas específicas para garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de aplicación de la política de cohesión. Así pues, habida cuenta de los trabajos que los Estados miembros están realizando sobre los documentos de programación, el objetivo del presente dictamen es facilitar a las organizaciones de la sociedad civil una herramienta eficaz en sus relaciones con las autoridades nacionales y regionales.

(1) Los dictámenes emitidos recientemente sobre este tema son: el Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)» (DO C 255 de 14.10.2005, p. 76), el Dictamen sobre «Fondos (disposiciones generales)» (DO C 255 de 14.10.2005, p. 79), el Dictamen sobre el «Fondo Europeo de Desarrollo Regional» (DO C 255 de 14.10.2005, p. 91), el Dictamen sobre el «Fondo Social Europeo» (DO C 234 de 22.9.2005, p. 27), el Dictamen sobre la «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales» (DO C 10 de 14.1.2004, p. 21), el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Tercer Informe intermedio sobre la cohesión: Hacia una nueva colaboración para el crecimiento, el empleo y la cohesión» (DO C 302 de 7.12.2004, p. 60) y el Dictamen relativo a la «Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013» (DO C ...).

(2) Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión», DO C 255 de 14.10.2005, p. 79.

### 2. Las organizaciones de la sociedad civil

2.1 El Comité preconiza una acepción amplia del concepto de sociedad civil que incluya al «conjunto de todas las estructuras organizativas cuyos miembros persiguen el interés general»<sup>(3)</sup> y que cumplen los criterios de representatividad sobre los que ya se ha pronunciado en sus dictámenes anteriores<sup>(4)</sup>. Esta definición implica que este concepto incluye, sobre todo, organizaciones de la sociedad civil como:

- los interlocutores sociales, es decir, las organizaciones sindicales y patronales,
- ONG en cuyo estatuto oficial y jurídico se define el objeto de su acción y su misión: asociaciones, organizaciones socioprofesionales, federaciones, foros, redes y fundaciones (en muchos Estados miembros sólo se diferencian de las asociaciones por el fundamento jurídico en el que se basan); estos distintos tipos de organizaciones también reciben el nombre de «organizaciones sin ánimo de lucro» o «tercer sector», y sus actividades se desarrollan en el ámbito de la protección del medio ambiente, protección de los derechos de los consumidores, desarrollo local, derechos humanos, ayudas sociales, lucha contra la exclusión social, promoción del espíritu empresarial, economía social y otros muchos ámbitos.

2.2 El Comité es consciente de que la adopción de un concepto tan amplio de sociedad civil puede conllevar dificultades en términos de su operatividad práctica, en particular cuando se trate de cuestiones de cohesión. El Comité opina que una definición clara de la representatividad podría aumentar la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en las distintas fases de aplicación de la política de cohesión. En su dictamen sobre la representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil, el Comité esbozó ciertos

(3) Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: diálogo entre las sociedades civiles de la Unión Europea y de los países candidatos», DO C 28 de 3.2.2006, p. 97.

(4) Dictamen sobre «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil», DO C 88 de 11.4.2006, p. 41.

criterios básicos, pidiendo a otros que utilizaran sus resultados<sup>(5)</sup>, en particular cuando se tratase de la programación o control a nivel comunitario. No obstante, el Comité estima que, por lo que se refiere a la participación, la programación y el seguimiento, tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel de los entes regionales se puede elaborar, sobre la base de las propuestas del Comité, una lista pertinente de criterios. En opinión del Comité, en esa lista deberían figurar criterios tales como:

- el acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros;
- llevar a cabo una actividad de utilidad pública y de interés general;
- disponer de un número de miembros suficiente para garantizar la eficacia y la competencia de su acción, así como el ejercicio de la democracia (elección de responsables, debates e informaciones internas, transparencia en las decisiones, transparencia financiera, etc.);
- poseer recursos suficientes y una independencia financiera que permitan una autonomía de acción;
- poseer y dar prueba de independencia frente a las consignas y las presiones exteriores;
- la transparencia, en particular por lo que se refiere a su economía y los procedimientos de toma de decisiones.

2.3 Esta cuestión de la representatividad es fundamental. Sin embargo, habría que considerar los criterios cualitativos expuestos en el Dictamen del CESE mencionado supra. Asimismo, habría que establecer una clara distinción entre participación y consulta a la hora de elaborar las políticas y establecer los criterios para elegir los proyectos que cabría financiar con el Fondo de Cohesión. Todas las organizaciones que puedan contribuir a lograr los objetivos de la política en un ámbito especial serán elegibles para recibir financiación.

2.4 Desde el punto de vista de una aplicación eficaz de la política de cohesión, el Comité opina que es preciso hacer todos los esfuerzos necesarios para aprovechar al máximo el potencial que tienen las organizaciones de la sociedad civil, que muy frecuentemente pueden disponer, en función de sus fines, de posibilidades muy importantes para el proceso de aplicación de la política de cohesión, como:

- experiencia y competencia en los ámbitos económicos y sociales,
- buen conocimiento de las necesidades regionales y locales,

(5) Para que se la reconozca como representativa, una organización europea debe cumplir los siguientes requisitos:

- estar dotada de una estructura duradera a nivel europeo;
- tener acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros;
- representar intereses generales que se correspondan con los intereses de la sociedad europea;
- estar compuesta por organizaciones a las que, en el Estado miembro de que se trate, se les reconozca una representatividad de los intereses que defiende;
- contar entre sus miembros a organizaciones que estén presentes en la gran mayoría de los Estados de la UE;
- prever la responsabilidad (obligación de rendir cuentas) ante los miembros de la organización;
- tener un mandato de representación y acción a nivel europeo;
- ser independiente y no someterse a directrices de intereses exteriores;
- ser transparente, en particular por lo que se refiere a su economía y los procedimientos de toma de decisiones.

- contacto directo con los ciudadanos y sus miembros, así como la capacidad para ejercer como su portavoz,
- contacto directo con los grupos destinatarios y conocimiento de sus necesidades,
- capacidad de movilización de las comunidades locales y de los voluntarios,
- gran disponibilidad y eficacia para aplicar métodos de acción innovadores,
- posibilidad de ejercer un control sobre las actividades de la administración pública,
- buenos contactos con los medios de comunicación.

2.5 Además, el Comité considera que, por lo general, la participación de las organizaciones de la sociedad civil que tengan la confianza de los ciudadanos aproxima al máximo a los ciudadanos y a la UE, lo cual puede contribuir a reforzar la transparencia del proceso de utilización de los fondos disponibles. Su participación podría contribuir a que las decisiones adoptadas sean más transparentes, y a que se basen exclusivamente en criterios objetivos. Además, la participación de estas organizaciones también puede contribuir a que las acciones realizadas respondan efectivamente a las necesidades sociales. Por último, las organizaciones de la sociedad civil pueden convertirse en importantes interlocutores en el debate sobre el futuro de las políticas comunitarias, en particular de la política de cohesión, al aproximar dicha política al nivel local, más cercano a los ciudadanos.

2.6 Asimismo, el Comité destaca las posibilidades que tienen las organizaciones de la sociedad civil, en función de su especificidad y sus fines estatutarios, en determinados ámbitos como:

- el mercado de trabajo, el empleo y el espíritu empresarial: en estos ámbitos pueden contribuir a definir mejor las prioridades y medidas susceptibles de influenciar el desarrollo económico,
- los cambios económicos, donde sus competencias pueden ayudarles a luchar contra las repercusiones negativas imprevistas o poco perceptibles,
- la protección del medio ambiente, en el sentido de que pueden garantizar que la determinación de los objetivos estratégicos, prioridades y criterios para la selección de proyectos respetará el principio de un desarrollo equilibrado,
- el ámbito de la exclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres, en el que sus conocimientos prácticos pueden garantizar que la política de cohesión se aplicará respetando el principio de igualdad de oportunidades y las normas jurídicas existentes en este ámbito y prestará atención al aspecto social de las soluciones propuestas,
- el desarrollo local, puesto que su conocimiento de los problemas y necesidades permite dar los primeros pasos para solucionarlos,
- la cooperación transfronteriza, ya que pueden ser muy buenos socios en la realización de proyectos,
- el control de la utilización de los fondos públicos, incluida la detección y denuncia pública de los casos de corrupción.

### 3. El papel de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de aplicación de la política de cohesión

3.1 El Comité está de acuerdo con las propuestas de la Comisión Europea y del Consejo, en el sentido de que el principio de asociación debe estar presente en todas las etapas de aplicación de la política de cohesión, desde la programación hasta la evaluación de sus repercusiones, pasando por la aplicación. Asimismo, el Comité señala que la participación de las organizaciones de la sociedad civil puede garantizar una mejor aplicación y el logro de los resultados previstos. El Comité opina que se debería garantizar la implicación de las organizaciones de la sociedad civil en los siguientes casos:

- programación a escala comunitaria,
- programación a escala nacional (creación de marcos de referencia estratégicos nacionales y programas operativos),
- fomento de los Fondos Estructurales y campañas informativas sobre las posibilidades de utilización de los recursos,
- aplicación de los Fondos Estructurales,
- el control y evaluación de la utilización de los recursos.

3.2 Por último, el Comité destaca que las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar una triple función en el proceso de aplicación de la política de cohesión: una función de asesoramiento, para la definición de objetivos y prioridades; una función de control, respecto a las medidas adoptadas por las administraciones públicas; y una función de ejecución, como realizador y socio de los proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales.

3.3 El Comité recuerda que en su Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión»<sup>(6)</sup>, tiene una postura crítica sobre el enfoque adoptado en el ámbito de la asociación, aunque aprecia el hecho de que en la propuesta de la Comisión<sup>(7)</sup> se incluya, por primera vez, a la sociedad civil y las ONG. Por este motivo el Comité recibió con inquietud la noticia de que, durante los trabajos legislativos del Consejo, se renunció a esa expresión que fue restringida con la fórmula «cualquier otro órgano adecuado». Así pues, el Comité constata ahora con mayor satisfacción que en la última versión de los documentos (de abril de 2006), se ha vuelto a adoptar la fórmula que incluye en el concepto de agentes a los que se puede aplicar el principio de asociación a los representantes de la sociedad civil, a los interlocutores activos en la defensa del medio ambiente, a las ONG y a los responsables de velar por la igualdad entre hombres y mujeres. El Comité espera que hayan sido sus observaciones las que han conducido a este cambio.

### 4. Programación a escala comunitaria

4.1 El Comité es consciente de que la programación a nivel comunitario es la primera etapa para aplicar los Fondos Estructurales; por ese motivo el Comité destaca la importancia que tiene todo tipo de consulta realizada precisamente a ese nivel. Las últimas consultas llevadas a cabo por la Comisión sobre la

propuesta de orientaciones estratégicas para los años 2007-2013 confirmaron el interés que tenían en esas cuestiones las organizaciones de la sociedad civil<sup>(8)</sup>. El propio Comité se esfuerza en incluir en sus trabajos a otras organizaciones de la sociedad civil y opina que se podría aprovechar al máximo el interés expresado por todos los agentes de la sociedad civil en el proceso de elaboración de documentos estratégicos.

4.2 Asimismo, el Comité estima que la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil podría ser excepcionalmente valiosa para todos los órganos consultivos que ejercen su actividad a nivel europeo. El Comité es consciente de que precisamente en esta materia se plantea claramente la cuestión de la representatividad y la necesidad de definir los criterios adecuados. En particular, el Comité definió recientemente una serie de criterios sobre las ONG europeas que podrían ser perfectamente utilizados en este contexto<sup>(9)</sup>.

### 5. Programación de los Fondos Estructurales a escala nacional

5.1 Si bien es cierto que las simplificaciones previstas por la Comisión Europea se traducirán en una mayor transparencia de la política de cohesión, el CESE llama nuevamente la atención sobre los peligros asociados a esas propuestas. Al CESE le inquieta, sobre todo, el riesgo que supondrá que las organizaciones de la sociedad civil organizada sean ignoradas por los entes nacionales y regionales, que no siempre son partidarios de integrarlas en el proceso de utilización de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión (tal y como confirma el informe elaborado por grupos ecologistas<sup>(10)</sup> y la Confederación Europea de Sindicatos<sup>(11)</sup>), lo que tendrá como consecuencia un menor control social de los gastos de los fondos.

5.2 La experiencia en materia de elaboración de documentos de programación para los años 2004-2006 descrita en el informe elaborado por Brian Harvey<sup>(12)</sup> para el European Citizen Action Service, no inspira desgraciadamente ningún optimismo, a pesar de que el informe sólo analiza las ONG en los nuevos Estados miembros. Algunas de las carencias del proceso señaladas por los representantes de la sociedad civil son, entre otras, frecuentes cambios de fecha de consulta, modificaciones importantes en los documentos de programación una vez concluida la fase de consulta (por ejemplo, respecto a las previsiones de impacto medioambiental), retrasos demasiado importantes en el inicio del proceso de consulta y, además, exigencia de presentación de las observaciones en plazos demasiado breves. La situación se agravó en aquellos casos en los que la elaboración de los documentos fue encargada a consultorías, que no tenían contacto alguno con las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>(6)</sup> Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión», DO C 255 de 14.10.2005, p. 79.

<sup>(7)</sup> COM(2004) 492 final.

<sup>(8)</sup> Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional en el que se resumen los resultados de la consulta pública sobre las directrices estratégicas comunitarias en favor de la cohesión 2007-2013, 7 de octubre de 2005.

<sup>(9)</sup> Dictamen sobre el tema «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil», DO C 88 de 11.4.2006, p. 41.

<sup>(10)</sup> «Best available practices. Public participation in programming, implementation, monitoring of EU funds». Institute of Environmental Economics, Friends of the Earth Europe and CEE Bankwatch Network, Informe de septiembre de 2004.

<sup>(11)</sup> Partnership in the 2000-2006 programming period — Analysis of the implementation of the partnership principle — Documento de debate de la DG REGIO, de noviembre de 2005.

<sup>(12)</sup> Brian Harvey, «Illusion of inclusion» («la ilusión de la inclusión»), ECAS.

5.3 Este proceder no sólo conduce a un desinterés por el proceso de consulta, sino que, peor aún, desaprovecha toda posibilidad de introducir en los documentos de programación ciertas modificaciones importantes. En este contexto el Comité destaca claramente que un proceso de consulta bien ejecutado debería garantizar no sólo el acceso de todas las organizaciones interesadas a los documentos en cuestión, sino también un plazo adecuado para la presentación de las posibles observaciones (que no perturbe los calendarios de trabajo pero que permita familiarizarse con la documentación).

5.4 Algunas experiencias positivas como, por ejemplo, el método utilizado en Polonia para llevar a cabo en el año 2005 las consultas sobre el Plan Nacional de Desarrollo, en el que las autoridades nacionales establecieron los principios específicos aplicables al proceso de consulta, la documentación necesaria, la creación de un registro con las observaciones formuladas y la motivación de su aceptación o rechazo, constituyen un ejemplo de buenas prácticas y demuestran que se puede llevar a cabo todo el proceso de manera escrupulosa y eficaz.

5.5 La información de diversos países muestra igualmente que las organizaciones de la sociedad civil no suelen participar en las tareas de los grupos de trabajo encargados de elaborar los documentos de programación, lo cual restringe enormemente sus posibilidades de formular observaciones desde el principio.

5.6 Además, el Comité considera que la determinación por parte de la Comisión de unas exigencias mínimas (o de unos indicadores) para el proceso de consulta que los Estados miembros habrán de cumplir, así como la obligación de informar sobre el desarrollo del proceso, podría propiciar un cambio de la situación. Esta medida de la Comisión podría impedir el riesgo de que, por lo menos en cierta medida, se reproduzca la situación en la que en uno de los Estados miembros, un proyecto coherente de participación de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se quedó en papel mojado.

## 6. Fomento de los Fondos Estructurales

6.1 El Comité observa que, a pesar de que el acceso a la información sobre los Fondos Estructurales ha mejorado durante los últimos años como, por ejemplo, la publicación en sus páginas Internet oficiales, sólo algunos Estados miembros utilizan otras modalidades de promoción e información tales como la prensa, la televisión, seminarios y conferencias dirigidos a los grupos destinatarios. Es decir, que la situación podría mejorar considerablemente si se aprovechan las posibilidades que ofrecen las organizaciones de la sociedad civil en este ámbito.

6.2 El Comité lamenta que la promoción de los Fondos Estructurales a nivel regional no se presente mejor. Los planes de promoción e información se elaboran sin consulta alguna o tras una consulta por cuestión de imagen a pesar de que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en este proceso, con la posibilidad de utilizar sus conocimientos sobre distintos ámbitos y problemas, podría contribuir a que la elaboración de las estrategias de promoción e información fuesen más realistas.

6.3 Habida cuenta de que los Fondos Estructurales están asignados a objetivos económicos y sociales concretos y que los recursos financieros para la promoción e información sólo

son un instrumento para realizar esos objetivos, conviene examinar con gran atención la cuestión de la eficacia de las actividades promocionales e informativas.

6.4 Evidentemente, resulta difícil designar definitivamente el mejor mecanismo para que los recursos financieros asignados a la promoción y la información sean eficaces y para que la promoción y la información lleguen hasta los destinatarios. También es posible encontrar buenos ejemplos de actividades promocionales e informativas, bien realizadas de manera independiente por las instituciones responsables de la aplicación, bien como actividades encargadas a agencias de publicidad o empresas de relaciones públicas. No obstante, también existen casos en los que ninguna de estas opciones es eficaz para alcanzar a los beneficiarios interesados, por ejemplo porque el producto propuesto no se adapta a las necesidades de los destinatarios.

6.5 Las consecuencias se traducen frecuentemente en situaciones absurdas, en las que, por no poder acceder a los recursos previstos para la promoción, las organizaciones de la sociedad civil se ven obligadas a llevar a cabo ellas mismas campañas informativas con recursos financieros propios.

6.6 Así pues, parece ser que una de las condiciones para utilizar eficazmente los recursos financieros asignados a la promoción e información consiste en garantizar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a esos recursos (siempre y cuando esas organizaciones estén en condiciones de llevar a cabo actividades informativas debidamente adaptadas a las necesidades de los destinatarios o que estén dispuestas a realizar ciertas actividades, para las que frecuentemente sólo hay escasos recursos).

6.7 El Comité es consciente de que la cuestión de la promoción de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión no debe limitarse a determinar quién es responsable y a quién incumbe aplicarla. En efecto, los objetivos perseguidos por los Fondos Estructurales y los problemas que pretenden resolver tienen una gran importancia. El Comité estima que será preciso examinar más minuciosamente y debatir públicamente esta cuestión antes de proceder a utilizar los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

## 7. Aplicación de los Fondos Estructurales

7.1 En sus anteriores dictámenes el CESE señaló la importancia que tienen las subvenciones globales. El Comité quiere destacar que le parece inquietante el hecho de que de los diez nuevos Estados miembros sólo la República Checa haya adoptado el sistema de las subvenciones globales, y que incluso en ese país se ha limitado el alcance de ese mecanismo mediante la interposición de una serie de barreras formales por parte de las administraciones públicas. El Comité teme que este tipo de situación se reproduzca durante el próximo periodo de programación, por lo que hace hincapié en el hecho de que las experiencias de los países que aprovecharon esta posibilidad son muy positivas, en particular cuando se trata de llegar hasta grupos particularmente desfavorecidos debido, por ejemplo, a un desempleo de larga duración.

7.2 La segunda cuestión que ya había abordado anteriormente el Comité es el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la asistencia técnica. El Reino Unido constituye un ejemplo de un país en el cual el presupuesto destinado a la

asistencia técnica (incluido el Fondo Europeo de Desarrollo Regional) fue utilizado, en gran medida, para integrar a ese tipo de organizaciones en el proceso de aplicación de los Fondos Estructurales. Efectivamente, la asistencia técnica financió, por ejemplo, las acciones de organizaciones «paraguas» que facilitaban a las ONG asesoramiento y servicios de formación con el fin de que pudiesen hacerse cargo de la realización de programas y proyectos financiados con recursos de los Fondos Estructurales. No obstante, ésta no es la situación generalizada en todos los países. Así pues, el Comité opina que en aquellos países en los que no se aplique esta práctica, convendría reconocer directamente que las organizaciones de la sociedad civil están habilitadas para solicitar recursos de asistencia técnica <sup>(13)</sup>.

7.3 El Comité también quiere destacar el hecho de que la cofinanciación de proyectos con recursos públicos podría colocar a las organizaciones de la sociedad civil en una situación incómoda. En efecto, en consecuencia se restringe el acceso a los recursos de los Fondos Estructurales, lo que limita las posibilidades de realizar proyectos. El Comité quiere dejar claro que, en su opinión, se debería permitir la utilización de los fondos propios (privados) de las organizaciones de la sociedad civil para la cofinanciación (a nivel nacional) de los proyectos apoyados por los Fondos Estructurales. El Comité pide que se complete esta disposición y se incluya a las ONG que en numerosos casos asumen la realización de proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales.

7.4 Al mismo tiempo, el Comité insiste en que hay que garantizar que los programas operativos identifiquen a las organizaciones de la sociedad civil como beneficiarios finales, lo cual lamentablemente no es una práctica generalizada. Además, las experiencias de ciertos países en los que las organizaciones de la sociedad civil han podido aprovechar los recursos disponibles, como España, demuestran que son enormemente eficaces, en particular en los ámbitos de la lucha contra la exclusión social, del desarrollo turístico y del desarrollo local. El Comité opina que, en el contexto actual en el que se aspira a realizar los objetivos de la Estrategia de Lisboa y de las orientaciones estratégicas para 2007-2013, es particularmente importante garantizar a las organizaciones de la sociedad civil la posibilidad de realizar proyectos financiados con Fondos Estructurales.

7.5 El Comité es consciente de que, en última instancia, es el tipo de proyectos a los que se asigna una cofinanciación lo que tiene una importancia decisiva para la realización de la política de cohesión. Son precisamente esos proyectos los que, en realidad, pueden contribuir o no a garantizar una mayor cohesión económica y social. El Comité opina que los organismos responsables de seleccionar los proyectos pueden aprovechar las competencias que tienen las organizaciones de la sociedad civil y su excelente conocimiento de las necesidades locales y regionales, siempre y cuando presten una atención particular a los posibles conflictos de intereses que puedan presentarse.

## 8. Control y evaluación de la utilización de los fondos

8.1 El CESE está firmemente convencido de que el control y la evaluación son elementos muy importantes del proceso de

aplicación de los Fondos Estructurales, ya que, además de garantizar la gestión eficaz de los recursos, contribuyen a la realización de los objetivos y resultados previstos en materia de política de cohesión. En este contexto, será necesario adoptar todas las medidas necesarias, en aquellos países en los que todavía no sea una práctica generalizada, para que cuando se tome una decisión, se tenga en cuenta la evaluación presentada por las organizaciones de la sociedad civil sobre el proceso de aplicación y sobre sus efectos. Con este objetivo, es imprescindible que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil formen parte de los comités de seguimiento para la aplicación de los distintos programas operativos y los marcos estratégicos nacionales de referencia.

8.2 En su Dictamen de 2003 sobre el principio de asociación <sup>(14)</sup>, el CESE subrayó que la información relativa a la participación en los comités de seguimiento presentaba grandes diferencias entre los distintos países. A pesar de que la intención del Comité no sea uniformizar las opciones aplicadas, no obstante, querría tener la seguridad de que todos los Estados miembros aplican ciertas normas mínimas.

8.3 En los nuevos Estados miembros como, por ejemplo, en Polonia y la República Checa, se ha conseguido garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en casi todos los comités de seguimiento. Por lo que respecta a las ONG, éstas propusieron un procedimiento de selección de los delegados por el que se invitaba a los candidatos con las cualificaciones requeridas a postular y, tras una votación por Internet, se seleccionaba a los candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos. El CESE es consciente de que esas condiciones no predominan en todos los Estados miembros. Además, incluso esas experiencias positivas (que son frecuentemente el resultado de protestas) no garantizan resultados similares en el próximo periodo de programación. Por lo tanto, la importancia y calidad de la participación de los representantes de la sociedad civil dependen actualmente, en gran medida, de la buena voluntad de los respectivos gobiernos y no de la necesidad de respetar los principios claramente enunciados. El CESE estima que en el futuro la consideración que tengan los entes locales y regionales del papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil dependerá, por un lado, de la obligación impuesta de respetar ciertas disposiciones concretas (u orientaciones) y, por otro lado, de las capacidades de esas organizaciones de la sociedad civil (principalmente las ONG) para autogestionarse y designar a sus representantes. El CESE subraya que los agentes de la sociedad civil solo podrán ocupar el lugar que les corresponde y hacer que las autoridades estatales respeten su papel si disfrutan de una representatividad indiscutible, que confiera legitimidad a los programas de los Fondos Estructurales que se destinan a sus actividades y los haga, por consiguiente, subvencionables.

8.4 El CESE opina igualmente que será preciso realizar todos los esfuerzos posibles para maximizar la eficacia de los comités de seguimiento de los proyectos, de manera que no sean simples órganos formales o (como ocurre en muchos casos) transmisores de decisiones adoptadas por la administración pública. Convendría garantizar que sean un foro auténtico donde se entablen debates y se busquen las mejores soluciones. El Comité estima que uno de los métodos para lograr ese objetivo es asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil que tienen la posibilidad de aportar nuevos puntos de vista a ese debate.

<sup>(13)</sup> Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión», DO C 255 de 14.10.2005, p. 79.

<sup>(14)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales», DO C 10 de 14.1.2004, p. 21.

8.5 El Comité recuerda que entre los problemas identificados con mayor frecuencia en materia de participación en el seguimiento de los Fondos Estructurales cabe citar los siguientes: un acceso restringido a los documentos, la inexistencia de los recursos financieros indispensables para el ejercicio de esas funciones y un sistema poco transparente de elección de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. El Comité considera que este tipo de observaciones deja clara constancia de que es importante cambiar la situación para el próximo periodo de programación. Asimismo, considera que los comités económicos y sociales nacionales o regionales podrían ejercer una función de asesoría para las organizaciones de la sociedad civil que lo solicitaran.

8.6 El CESE estima que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que participan en los comités de seguimiento deberían poder obtener recursos financieros y formación, así como el reembolso de los gastos incurridos (como, por ejemplo, los gastos de viaje) que les garanticen que podrán desempeñar sus funciones en esos comités de seguimiento.

## 9. Peticiones del Comité

9.1 En repetidas ocasiones el Comité ha emitido dictámenes sobre la política de cohesión y los Fondos Estructurales, en los que ha destacado el importantísimo papel que incumbía a las organizaciones de la sociedad civil. Otras instituciones se han pronunciado igualmente sobre esta cuestión. El Comité recuerda que el Tercer Informe intermedio sobre la cohesión establecía que, «a fin de mejorar la gobernanza, los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil deberán, por medio de mecanismos adaptados, participar en mayor medida en la concepción, aplicación y seguimiento de las intervenciones», y espera que así se refleje en los reglamentos definitivos y en el próximo periodo de programación. El CESE también espera que la Comisión Europea elabore directrices para los Estados miembros basadas en las observaciones recogidas en este dictamen.

9.2 El CESE estima que sería muy útil proceder a una revisión específica de las soluciones adoptadas actualmente por los Estados miembros para garantizar una aplicación eficaz del principio de asociación. El Comité se plantea igualmente la posibilidad de crear en el seno de su estructura un observatorio de la asociación.

9.3 El Comité es consciente, no obstante, de que la consideración que se conceda a sus recomendaciones y propuestas dependerá principalmente de los Estados miembros. Por este motivo, insta a las autoridades nacionales y regionales a que garanticen, sin tener en cuenta el tipo de regulación adoptada, una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de realización de la política de cohesión.

## 10. Habida cuenta de las consideraciones mencionadas, el Comité formula las siguientes recomendaciones a la atención de la Comisión y del Consejo y dirige un llamamiento a los Estados miembros (autoridades nacionales y regionales) y las organizaciones de la sociedad civil:

### 10.1 Programación a escala comunitaria

— El Comité, que desempeña desde hace mucho tiempo el papel de órgano consultivo de la Comisión Europea, del

Parlamento Europeo y del Consejo, quiere destacar que en su trabajo se esfuerza en cooperar con otras organizaciones para que sus dictámenes reflejen en la mayor medida posible las observaciones y posturas de los representantes de la sociedad civil.

- En su Dictamen sobre la representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil, el Comité esbozó ciertos criterios básicos, pidiendo que se utilizaran sus resultados<sup>(13)</sup>. Una definición clara de la representatividad podría aumentar la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la aplicación de la política de cohesión.
- El Comité propone que se completen las orientaciones estratégicas para los años 2007-2013 con la definición del marco concreto que servirá para implicar a las organizaciones de la sociedad civil.
- El Comité espera que en la disposición prevista en los reglamentos generales (en su versión de abril de 2006), relativa a la consulta a nivel comunitario, se garantice igualmente el derecho de otras organizaciones europeas representativas a participar.
- El Comité solicita a la Comisión y al Consejo que establezcan claramente en la legislación en materia de cooperación transfronteriza que las organizaciones de la sociedad civil pueden ser socios fundamentales para las actividades previstas.
- El Comité pide a la Comisión que promocioe y respete las normas mínimas de consulta en materia de política de cohesión y el mayor recurso posible a medios electrónicos.

### 10.2 Programación a escala nacional

- El Comité pide a la Comisión que formule unos indicadores sobre la elaboración de documentos estratégicos y de programación por parte de los Estados miembros durante el proceso de consulta. El Comité estima que no sólo es verdaderamente importante presentar un plan de consultas sociales, sino también transmitir información pertinente sobre su realización.
- El Comité anima a los Estados miembros y a sus autoridades nacionales y regionales, encargadas de elaborar los documentos de programación, a que se responsabilicen de que el desarrollo del proceso de consulta sea conforme a las normas y que tengan en cuenta factores como la previsión de un plazo suficiente para que las organizaciones interesadas de la sociedad civil puedan formular sus observaciones, garantía de acceso a los documentos presentados a consulta, documentación del proceso de consulta y registro de las observaciones.

<sup>(13)</sup> Para que se la reconozca como representativa, una organización europea debe cumplir los siguientes requisitos:

- tener una estructura duradera a nivel europeo;
- tener acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros;
- representar intereses generales que se correspondan con los intereses de la sociedad europea;
- estar compuesta por organizaciones a las que, en el Estado miembro de que se trate, se les reconozca una representatividad de los intereses que defiende;
- contar entre sus miembros a organizaciones que estén presentes en la gran mayoría de los Estados de la UE;
- prever la responsabilidad (obligación de rendir cuentas) ante los miembros de la organización;
- tener un mandato de representación y acción a nivel europeo.
- ser independiente y no someterse a directrices de intereses exteriores;
- ser transparente, en particular por lo que se refiere a su economía y los procedimientos de toma de decisiones.

- El Comité anima a las organizaciones de la sociedad civil a que participen activamente, sobre todo en el proceso de consulta.
- El Comité insta a los Estados miembros y a sus entes locales y regionales responsables de la elaboración de los documentos de programación, a que presten atención a las opiniones y observaciones de las organizaciones de la sociedad civil, y a que las tengan en cuenta en los documentos que elaboren.

#### 10.3 Fomento de los Fondos Estructurales

- El Comité considera que los Estados miembros y las autoridades regionales deberían aprovechar aún más el potencial que tienen las organizaciones de la sociedad civil, solicitar su participación en la elaboración de los planes de promoción y respaldar iniciativas que emanen de la base, velando por que se asignen los recursos financieros necesarios adecuados a las acciones de promoción e información sobre los Fondos Estructurales.
- El Comité insta a las organizaciones de la sociedad civil que operan a nivel nacional o regional a que participen activamente en las actividades llevadas a cabo para informar a sus medios sobre los objetivos de la política de cohesión y las posibilidades ofrecidas por los Fondos Estructurales.

#### 10.4 Aplicación de los Fondos Estructurales

- El Comité opina que conviene redoblar los esfuerzos para incitar a los Estados miembros a utilizar este mecanismo de subvenciones globales. La institución más adecuada para asumir estas responsabilidades parece ser la Comisión Europea, pero igualmente las organizaciones de la sociedad civil activas en los distintos Estados miembros.
- El Comité insta a los Estados miembros y, en particular, a aquellos que todavía no hayan introducido el mecanismo de subvenciones globales, a aprovechar las buenas experiencias de otros países de la Unión y a aplicar este mecanismo para el periodo 2007-2013.
- El CESE opina que es necesario hacer todo lo posible para que las organizaciones de la sociedad civil elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen puedan acceder a los recursos asignados a la asistencia técnica.
- Habida cuenta del papel positivo que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen, el Comité pide a las autoridades nacionales y regionales de los Estados miembros que simplifiquen los procedimientos en el proceso de administración de los recursos financieros para la asistencia técnica.

- El Comité pide igualmente a los Estados miembros que tengan en cuenta, cuando elaboren los presupuestos, los fondos propios de las organizaciones de la sociedad civil (de los interlocutores sociales y las ONG) elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen como elemento de cofinanciación de los proyectos.
- El Comité solicita a los Estados miembros que identifiquen claramente en los programas operativos a las organizaciones de la sociedad civil elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen como beneficiarias finales. Al mismo tiempo, el Comité pide a la Comisión que controle que los documentos presentados por los Estados miembros garanticen a las organizaciones de la sociedad civil el acceso a los Fondos Estructurales.
- El Comité pide a los Estados miembros que aprovechen los conocimientos y la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen en la selección de los proyectos, y que tengan en cuenta que es imprescindible evitar todo tipo de conflicto de intereses que pueda surgir.
- Asimismo, el Comité destaca que es imprescindible suprimir o limitar algunas barreras formales y técnicas que dificultan la utilización de los Fondos Estructurales a las organizaciones de la sociedad civil elegibles en el sentido del punto 2.2 del presente dictamen.

#### 10.5 Control y evaluación de la utilización de los fondos

- El Comité opina que la Comisión Europea debería presentar orientaciones sobre los principios que rigen la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de seguimiento y evaluación, y, en particular, incluir (con pleno derecho) a sus representantes en los comités de seguimiento y velar por la objetividad e imparcialidad de todas las personas y organizaciones que participan en ellos.
- El Comité espera que los informes presentados por los Estados miembros incluirán información sobre la manera en que se aplica el principio de asociación en el marco de los comités de seguimiento.
- El Comité insta a los Estados miembros a que garanticen a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil el acceso a formaciones gracias a las cuales podrán desempeñar sus funciones en esos comités de seguimiento.

El Comité pide a las organizaciones de la sociedad civil que mantengan contactos regulares con sus representantes en los comités de seguimiento y que garanticen un flujo recíproco de información.

Bruselas, 6 de julio de 2006.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Anne-Marie SIGMUND