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?»

(Dictamen de iniciativa)

(2023/C 349/11)

Ponente: **Christophe QUAREZ**

Consulta	Dictamen de iniciativa, 23.1.2023
Decisión de la Asamblea	25.1.2023
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	21.6.2023
Aprobado en el pleno	13.7.2023
Pleno n.º	780
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	163/4/8

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) recuerda que la democracia participativa simplemente puede completar la democracia representativa, que sigue siendo el pilar fundamental de nuestros sistemas políticos. En opinión del CESE, el refuerzo de la confianza política requiere mejorar constantemente el modo en que funciona la democracia en la UE, en particular mediante el desarrollo de mecanismos de participación y debate abiertos a la ciudadanía, sobre la base del conjunto de los instrumentos existentes en la UE. A este respecto, reitera que la opinión de una asociación que representa a miles de miembros debe contar mucho más que la de un solo ciudadano.

1.2. Se ha ido desarrollando la experiencia de democracia participativa con paneles de ciudadanos, particularmente en virtud de la evolución de las herramientas digitales, en todos los Estados miembros. Limitadas en un primer momento a cuestiones locales o regionales, las contribuciones de los paneles de ciudadanos a los debates públicos han ido extendiéndose progresivamente a todos los ámbitos políticos, como en Irlanda (matrimonio para todos y aborto) o Francia (Convención Ciudadana sobre el Clima) o, por ejemplo, en el marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

1.3. Como hogar de la sociedad civil organizada y representativa, 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. Como tal, debería desempeñar un papel importante en el desarrollo de instrumentos participativos.

1.4. El CESE, en tanto que voz institucional establecida de la sociedad civil organizada y representativa, debe ocupar un lugar central en el proceso de refuerzo de la democracia participativa en el seno de las instituciones europeas. Por ese motivo, se propone estudiar mediante una fase de experimentación los diferentes instrumentos participativos a los que puede recurrir el CESE, como los paneles de ciudadanos, en su labor consultiva. En este caso, para integrar este enfoque será necesaria una modificación del Reglamento interno del CESE.

1.5. En el marco de esta reflexión, el CESE podría estudiar su nuevo papel mediante el desarrollo de sus conocimientos especializados sobre todas las cuestiones relacionadas con la participación ciudadana y la democracia participativa. En particular, la Mesa del CESE podría tomar decisiones sobre cuestiones como el alcance y la metodología de la participación de los paneles de ciudadanos en los trabajos del CESE, así como sobre los ámbitos que se someterán a la consulta de los paneles de ciudadanos. El CESE considera que sería útil estudiar la posibilidad de crear un grupo de trabajo específico para detallar los procedimientos necesarios, en función de la disponibilidad de recursos presupuestarios y previa deliberación y decisión de la Mesa del CESE ([1]). Este grupo de trabajo podría dedicarse, entre otras cosas, a cuestiones tales como:

— el procedimiento de integración de los paneles en los trabajos del CESE;

([1]) Como se señala en el estudio del CESE titulado «Hacer que el CESE actúe como facilitador y garante de actividades de democracia participativa, como el diálogo estructurado con las organizaciones de la sociedad civil y los paneles ciudadanos» (2023), a cualquier nuevo tipo de actividad que emprenda el CESE en relación con la democracia participativa deberá otorgársele el tiempo, los recursos y la atención que necesite para resultar eficaz.

— la determinación de criterios para los temas de consulta de los paneles de ciudadanos que garanticen la inclusión de cuestiones horizontales de interés social más amplio;

— la búsqueda de un presupuesto y de los recursos humanos necesarios;

— los pliegos de condiciones para el sorteo y la plataforma digital;

— el método y la organización de los debates que permitan una deliberación concluyente entre los paneles de ciudadanos y los miembros del CESE;

— la definición del mandato, que determinará cómo se tendrán en cuenta los resultados de las consultas en los dictámenes del CESE;

— las condiciones y el calendario de la fase experimental.

1.6. El CESE está comprometido con la dimensión deliberativa de los paneles de ciudadanos que participarían en sus trabajos de manera complementaria para enriquecer el actual conjunto de instrumentos participativos de la UE.

2. **La indispensable renovación democrática**

2.1. Las sociedades europeas son, en casi todos los casos, sistemas representativos democratizados. Son representativos porque el método de elección de los gobernantes consiste principalmente en el sufragio universal directo, fundamentalmente en sistemas parlamentarios pero también presidenciales.

2.2. El siglo XXI se caracteriza en Europa por una creciente desconfianza hacia los responsables políticos y su actuación, con una intensidad variable en función del país. Como han puesto de manifiesto el *Brexit*, las dificultades de las democracias europeas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 en un espíritu de concordia, los movimientos contestatarios de los «indignados» y los «chalecos amarillos» que rompen con los canales institucionales de expresión democrática, o incluso el auge de los populismos autoritarios, las viejas y las nuevas democracias parecen haber perdido el aliento. Por otro lado, la revolución de las nuevas tecnologías ha fomentado la desaparición de la intermediación y la desregulación de las relaciones políticas.

2.3. La regresión democrática que se contempla desde la perspectiva de la crisis de legitimidad democrática a la que estamos asistiendo en Europa puede medirse con tres indicadores objetivos: el aumento de la abstención, una creciente volatilidad electoral y la caída del número de afiliados a los partidos políticos. A estos indicadores objetivos se añaden indicadores subjetivos, como la erosión de la confianza en las instituciones públicas.

2.4. En opinión del CESE, el refuerzo de la confianza política requiere, por tanto, una mejora del funcionamiento democrático. Esto significa, en primer lugar, que la democracia representativa, que es la base de nuestro sistema político, debe encontrar un nuevo aliento.

2.5. Como complemento, pueden desarrollarse mecanismos de participación o debate que contribuyan a reforzar el vínculo entre los representantes y los representados y a que ambas partes ejerzan de forma efectiva sus respectivas responsabilidades.

2.6. El CESE recuerda que, en una democracia representativa, cada ciudadano tiene la libertad de comprometerse adhiriéndose al partido político, al sindicato o a la asociación que elija. Así pues, esta libertad es la primera garantía de un régimen democrático.

3. **¿Necesidad de institucionalizar la participación ciudadana?**

3.1. El número de mecanismos de participación se ha multiplicado exponencialmente en Europa, donde se han llevado a cabo miles de experiencias, primeramente a nivel local o regional —en particular con los presupuestos participativos— y después sobre temas medioambientales, sociales o institucionales a nivel regional o nacional.

3.2. Ya no son solo los barrios los que se han institucionalizado en la normativa de muchos países, sino también mecanismos más innovadores.

3.3. Así ocurre en Bélgica, donde una ley acaba de instaurar consejos permanentes de ciudadanos elegidos por sorteo en Bruselas. Se han observado casos similares en Irlanda, donde las asambleas ciudadanas, a veces acompañadas de referendos, han permitido legalizar el matrimonio para todos y el aborto, o en Francia, con la organización de convenciones ciudadanas para el clima y sobre el final de la vida.

3.4. A escala europea, el mayor ejercicio de democracia participativa y deliberativa hasta la fecha ha sido la Conferencia sobre el Futuro de Europa, en cuyo marco se han organizado cuatro paneles europeos de ciudadanos para que la ciudadanía pueda reflexionar unida sobre el futuro que desea para la Unión Europea. El CESE ha participado formalmente en esta iniciativa. Se congratula de que este proyecto piloto esté siendo objeto de una evaluación en profundidad para que puedan extraerse enseñanzas sobre la manera de mejorar posibles iniciativas futuras.

3.5. El CESE lamenta, en particular, la poca visibilidad que se ha dado a la Conferencia en los Estados miembros y el escaso interés mostrado, así como la confusión sobre sus objetivos.

3.6. En el informe final ([2]) de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la propuesta 36, sobre información para los ciudadanos y participación, y la propuesta 39, sobre el proceso de toma de decisiones de la UE, otorgan al CESE un mandato claro para reforzar estructuralmente su papel institucional, el de garante y facilitador de actividades de democracia participativa, como el diálogo estructurado con las organizaciones de la sociedad civil y los paneles de ciudadanos. Desde el punto de vista institucional, el CESE está perfectamente capacitado para desempeñar un papel en la mejora de la democracia participativa, actuando de manera coherente y global.

3.7. La UE ya cuenta con toda una serie de instrumentos participativos entre los que figuran las elecciones al Parlamento Europeo, los diálogos ciudadanos, la Iniciativa Ciudadana Europea, las peticiones al Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo Europeo. Además, en la preparación de las iniciativas legislativas, la Comisión celebra consultas públicas con el objetivo de brindar a las partes interesadas, incluida la ciudadanía, la oportunidad de expresar su opinión sobre un tema determinado. Estas consultas públicas se basan en las directrices de la Comisión para la mejora de la legislación y se llevan a cabo a través del portal «Díganos lo que piensa» de la Comisión.

3.8. **La Iniciativa Ciudadana Europea** (ICE), instaurada en 2012, es una de las innovaciones clave de la democracia participativa a escala de la UE. Permite a un grupo de ciudadanos incluir una cuestión en el orden del día de las instancias legislativas europeas.

3.9. Sin embargo, las cuatro ICE que consiguieron reunir el millón de firmas necesarias para que la Comisión Europea respondiera a ellas han tenido unos efectos relativamente limitados hasta la fecha, con propuestas legislativas adoptadas en el marco del seguimiento de las iniciativas «Derecho al agua» y «Prohibición del glifosato», y una propuesta, anunciada para 2023, destinada a prohibir las jaulas para todos los animales. El CESE considera que la ICE no ha respondido plenamente a las expectativas y, por lo tanto, es indudable la necesidad de reformarla, para lo cual debería contarse con el CESE.

3.10. Las plataformas digitales han fomentado la participación ciudadana. Internet ha permitido involucrar a la sociedad civil a gran escala y ha ayudado a asociarse a sectores hasta ahora alejados de este tipo de actividades, en particular la juventud.

3.11. Sin embargo, si bien la tecnología digital contribuye a facilitar la participación y ampliar su alcance, también tiene sus limitaciones. Las consultas en línea permiten recabar opiniones, pero no siempre un verdadero debate.

3.12. La creación de futuros paneles de ciudadanos sostenibles requiere un sólido componente en línea, lo cual se considera fundamental para unos debates transnacionales en los que participe el mayor número posible de personas. Sobre la base de la experiencia adquirida y las lecciones extraídas de la plataforma multilingüe de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el CESE propone crear una plataforma en línea o una aplicación móvil, ambas de carácter multilingüe y mejoradas. Esto permitiría una participación mucho mayor de la que es posible con actos presenciales, siempre que la herramienta en línea esté concebida para ser accesible al mayor número posible de personas. Los actos presenciales siguen siendo una importante herramienta complementaria a las consultas en línea, pero deben limitarse a un número razonable y estar muy orientados a temas actuales de interés horizontal. Deben asignarse recursos adecuados a la creación de dicha plataforma digital de última generación ([3]).

3.13. En opinión del CESE, debe plantearse la cuestión de la representatividad y del conocimiento especializado de las contribuciones ciudadanas al debate público. ¿Cuenta la opinión de una asociación que representa a miles de miembros igual que la expresión de un solo ciudadano?

3.14. El CESE recuerda que el valor añadido de sus dictámenes y recomendaciones se deriva de crear consenso entre organizaciones de la sociedad civil organizada y de tender puentes entre los intereses divergentes de las distintas organizaciones de la sociedad.

([2]) Véase el informe sobre el resultado final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

([3]) Como se señala en el estudio del CESE titulado «Hacer que el CESE actúe como facilitador y garante de actividades de democracia participativa, como el diálogo estructurado con las organizaciones de la sociedad civil y los paneles ciudadanos» (2023), la demanda de digitalización es evidente, pero deben asignarse recursos para permitir la participación física.

3.15. El mandato de la consulta ciudadana debe ser claro. En opinión del CESE, es esencial aclarar de antemano cómo se integrarán las contribuciones solicitadas en el proceso de toma de decisiones.

3.16. Todo proceso de diálogo real con la ciudadanía requiere un mecanismo de retroalimentación para afianzar su legitimidad. Por lo tanto, es muy importante que la Comisión Europea establezca un mecanismo para seguir las recomendaciones formuladas por la ciudadanía. Para ello, procede crear un cuadro de indicadores de las recomendaciones de actuación y utilizarlo para determinar el curso que se dará a las propuestas, tal como solicitó el Comité Económico y Social Europeo con ocasión de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

3.17. El CESE debería considerarse un instrumento importante para reducir el déficit democrático de la UE, cerrar la brecha y promover una identidad política europea entre su ciudadanía.

4. **El papel del Comité Económico y Social Europeo en la organización de las consultas ciudadanas**

4.1. La disposición del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea que prevé un «diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil» debería aplicarse plenamente en todos los ámbitos de actuación de la UE.

4.2. A lo largo de los años, el CESE ha reforzado el papel de las iniciativas ciudadanas y su visibilidad en el trabajo diario de las instituciones. Desde la puesta en marcha de la ICE, el CESE organiza cada año una conferencia de alto nivel con motivo del Día de la ICE. El Grupo *ad hoc* sobre la ICE del CESE se creó para facilitar orientaciones políticas al respecto de las iniciativas ciudadanas y supervisar los avances de la situación en este ámbito.

4.3. El CESE también facilita información sobre los derechos de la ciudadanía. Su publicación más difundida, el «Pasaporte democrático europeo», se ha convertido en una fuente de información popular entre el público en general y se presenta y utiliza en diversos actos organizados por las instituciones de la UE y las organizaciones de la sociedad civil.

4.4. El papel institucional del CESE debería reforzarse, además de potenciarse su faceta de representante establecido de la sociedad civil organizada a la hora de proporcionar asesoramiento en la elaboración de las políticas de la UE, pero también en calidad de garante y facilitador de actividades de democracia participativa, como el diálogo estructurado con las organizaciones de la sociedad civil y los paneles de ciudadanos. Una sociedad civil dinámica es crucial para la vida democrática de la Unión.

4.5. 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.

4.6. La experiencia de la Conferencia sobre el Futuro de Europa ha generado expectativas y representa un llamamiento a las instituciones europeas para que efectúen un seguimiento adecuado.

4.7. El CESE está comprometido con la dimensión deliberativa de los paneles de ciudadanos que participarían en sus trabajos, como complemento de las consultas en línea llevadas a cabo por la Comisión Europea, que pese a constituir un valioso instrumento no permiten el debate directo entre las partes interesadas que contribuyen a ellas.

4.8. El manifiesto del presidente del CESE prevé la creación de paneles de ciudadanos antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2024, lo que contribuirá a la elaboración de una resolución transversal de todas las secciones del CESE en la que se presentarán las principales solicitudes del CESE respecto del nuevo Parlamento Europeo y la nueva Comisión.

4.9. Además, en el marco del ciclo de diálogo 2023 del Grupo de Enlace del CESE, se ha creado un Grupo de Trabajo «Paneles de ciudadanos» como parte de los diálogos temáticos periódicos entre los miembros del CESE y las organizaciones de la sociedad civil que forman parte del Grupo de Enlace, tal como se prevé en la estrategia de comunicación del CESE 2022-2027. El resultado de este diálogo será un documento de reflexión que podría contribuir a las iniciativas del CESE en pro de la participación ciudadana.

4.10. En el marco de esta reflexión, el CESE podría estudiar su nuevo papel mediante el desarrollo ulterior de sus conocimientos especializados sobre todas las cuestiones relacionadas con la participación ciudadana y la democracia participativa. En particular, la Mesa del CESE es el órgano que podría tomar decisiones sobre cuestiones como el alcance y la metodología de la participación de los paneles de ciudadanos en los trabajos del CESE, así como sobre los temas que se someterán a la consulta de los paneles de ciudadanos.

4.11. Deberán asignarse una financiación específica, recursos humanos y una herramienta digital a esta nueva responsabilidad del CESE.

4.12. Un reglamento interno aplicable a los representantes ciudadanos elegidos en el sorteo deberá definir las modalidades de trabajo, de comunicación y de relaciones con los medios de comunicación, además de las aplicables a la relación entre el CESE o su formación de trabajo correspondiente y los representantes de la ciudadanía.

4.13. El CESE considera que sería útil estudiar la posibilidad de crear un grupo de trabajo específico para detallar los procedimientos necesarios, en función de la disponibilidad de recursos presupuestarios y previa deliberación y decisión de la Mesa del CESE ([4]). Este grupo de trabajo podría dedicarse, entre otras cosas, a cuestiones tales como:

— el procedimiento de integración de los paneles en los trabajos del CESE;

— la determinación de criterios para los temas de consulta de los paneles de ciudadanos que garanticen la inclusión de cuestiones horizontales de interés social más amplio;

— los pliegos de condiciones para el sorteo y la plataforma digital;

— la búsqueda de financiación y de los recursos humanos y técnicos necesarios;

— el método y la organización de los debates que permitan una deliberación concluyente entre los paneles de ciudadanos y los miembros del CESE;

— la definición del mandato, que determinará cómo se tendrán en cuenta los resultados de las consultas en los dictámenes del CESE;

— la elección del operador que organizará el sorteo de las personas, basado en el consentimiento de estas;

— las condiciones y el calendario de la fase experimental.

Bruselas, 13 de julio de 2023.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE

([4]) Como se señala en el estudio del CESE titulado «Hacer que el CESE actúe como facilitador y garante de actividades de democracia participativa, como el diálogo estructurado con las organizaciones de la sociedad civil y los paneles ciudadanos» (2023), a cualquier nuevo tipo de actividad que emprenda el CESE en relación con la democracia participativa deberá otorgársele el tiempo, los recursos y la atención que necesite para resultar eficaz.