



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES

**DEPARTAMENTO TEMÁTICO B:
POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN**

CULTURA Y EDUCACIÓN

EUROPA CON LOS CIUDADANOS (2014-2020)

NOTA

Resumen

El objetivo de la presente nota es proporcionar un resumen general y una evaluación crítica de la propuesta de programa Europa con los ciudadanos 2014-2020, cuyo fin es fomentar la memoria histórica y la participación ciudadana en Europa. Se analizan la génesis de la nueva propuesta de la Comisión, su contenido y su recepción por otras instituciones de la UE y partes interesadas, en el marco de las precedentes iniciativas de «ciudadanía activa» a nivel europeo y del programa Europa con los ciudadanos que está actualmente en vigor. También se examinarán los puntos fuertes y débiles del programa, y a continuación se efectuarán una serie de recomendaciones a fin de revisar la propuesta legislativa.

IP/B/CULT/NT/2012-001

Septiembre de 2012

PE 495.822

ES

Este documento ha sido solicitado por la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo.

AUTOR

Markus J. Prutsch
Departamento Temático B: Políticas Estructurales y de Cohesión
Parlamento Europeo
B-1047 Bruselas
Dirección de e-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASISTENCIA EDITORIAL

Lyna Pärt

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: EN
Traducción: DE, FR

SOBRE EL EDITOR

Para ponerse en contacto con el Departamento Temático o suscribirse a su boletín mensual, escriba a: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrito terminado en septiembre de 2012
Bruselas, © Unión Europea, 2012.

Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

ABREVIATURAS

CDR	Comité de las Regiones
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CET	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
CIVEX	Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores
CULT	Comisión de Cultura y Educación
DG COMM	Dirección General de Comunicación
EACEA	Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural
EUR	Euro
JURI	Comisión de Asuntos Jurídicos
PE	Parlamento Europeo
PEC	Punto Europeo de Ciudadanía
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

SÍNTESIS

El objetivo de la presente nota es proporcionar un resumen general y una evaluación crítica de la propuesta de programa Europa con los ciudadanos 2014-2020, cuyo fin es fomentar la memoria histórica y la participación ciudadana en Europa. La nota comprende las siguientes partes constitutivas:

- 1) una introducción que resume las precedentes iniciativas de «ciudadanía activa» y el programa Europa con los ciudadanos que está actualmente en vigor;
- 2) un resumen de la propuesta de la Comisión de un programa Europa con los ciudadanos renovado;
- 3) un breve resumen de la recepción de la propuesta en el CESE, el CDR y el Consejo, así como de la participación legislativa del PE;
- 4) un examen del programa propuesto en términos de puntos fuertes y débiles; y así como
- 5) una serie de recomendaciones para la revisión de la propuesta legislativa vigente.

ad 1) Introducción:

Tras las peticiones de un diálogo más abierto con la sociedad civil formuladas en Tampere (1999) y en el Consejo Europeo de Niza (2000), el Consejo Europeo inició un primer programa de acción comunitario en enero de 2004 a fin de promover la ciudadanía europea activa (Decisión del Consejo 2004/100/CE). Tras el fracaso del proyecto de Constitución Europea, el programa de ciudadanía europea activa fue sustituido por "Europa con los ciudadanos", establecido mediante la Decisión 1904/2006/CE del Parlamento Europeo (PE) y del Consejo para el período de 2007 a 2013 con una dotación financiera total de **215 millones de euros**.

A fin de lograr sus objetivos, desde 2006 se han aplicado cuatro tipos de acciones dentro del programa:

Acción 1: «Ciudadanos activos con Europa», que comprende dos medidas principales:

- I. hermanamiento de ciudades y creación de redes entre ciudades hermanadas, con el fin de establecer vínculos a nivel local entre ciudades para fomentar los intercambios y la cooperación;
- II. proyectos de ciudadanos y medidas de apoyo, explorando métodos innovadores de participación ciudadana.

Acción 2: «Sociedad civil activa en Europa», prestando apoyo (estructural) a las organizaciones de la sociedad civil y la reflexión acerca de los vínculos de los ciudadanos con la Unión Europea (UE).

Acción 3: «Juntos con Europa», que comprende tres paquetes de medidas:

- I. acontecimientos de alta visibilidad y conferencias a nivel europeo con el fin de fomentar en los europeos el sentido de pertenencia a la misma comunidad;
- II. estudios que permitan comprender mejor la ciudadanía activa a nivel europeo;
- III. herramientas de información y difusión.

Acción 4: «Memoria histórica activa de Europa», con el fin de promover y preservar la memoria histórica europea, en particular patrocinando proyectos dirigidos a conmemorar a las víctimas del nacionalsocialismo y el bolchevismo.

La **evaluación a medio plazo** de Europa con los ciudadanos 2007-2013 que se llevó a cabo en 2010, confirmó la importancia del programa y puso de manifiesto un valor añadido evidente. No obstante, también se hizo referencia a un gran número de deficiencias y

problemas, incluido un nivel considerable de demanda insatisfecha. Para compensarlos, se formularon una serie de recomendaciones para un posible programa posterior, que se resumen de la siguiente manera:

- 1) **Mejorar la comprensión y el sentido de pertenencia de la UE** fortaleciendo, por una parte, los vínculos entre las principales cuestiones sociales del programa y, por otra, los objetivos estratégicos fundamentales de la UE y las prioridades políticas;
- 2) **Mejorar y adaptar la aplicación del programa**, para lograr, entre otras cosas, un mejor equilibrio entre el apoyo a las principales partes interesadas y a los participantes a pequeña escala, aumentar los fondos para las acciones de Memoria histórica activa de Europa y Sociedad civil activa y facilitar el proceso de solicitud;
- 3) **Lograr una participación más equilibrada**, esforzándose en compensar las divergencias geográficas existentes y aumentar la participación de grupos de «difícil acceso»;
- 4) **Aumentar el impacto de actividades apoyadas por el programa sobre las políticas y los medios de comunicación.**

ad 2) Propuesta de la Comisión de un nuevo programa Europa con los ciudadanos (2014-2020):

La «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el programa Europa con los Ciudadanos para el período 2014-2020» se aprobó formalmente en diciembre de 2011 (COM(2011) 884 final). «**Fortalecer la memoria histórica y aumentar la capacidad para la participación ciudadana a nivel de la Unión**» (p. 3) se define como el **objetivo principal** del programa propuesto. Este objetivo general se subdivide en dos objetivos específicos:

- a) Estimular el debate, la reflexión y la cooperación sobre la memoria histórica, la integración europea y la historia;
- b) Hacer que los ciudadanos comprendan mejor el proceso de elaboración de las políticas de la Unión y tengan mayor capacidad para participar en él, y dar oportunidades para ejercer la solidaridad, el compromiso social y el voluntariado a nivel de la Unión.

Para alcanzar dichos objetivos, se contemplan dos líneas de acción principales:

- a) Memoria histórica y ciudadanía europea**
- b) Compromiso democrático y participación ciudadana**

Se contemplan actividades horizontales para el análisis y la difusión de los resultados de los proyectos («valorización») como complemento a dichas líneas de acción, según las cuales se prevé prestar apoyo a una serie de **acciones**: encuentros de ciudadanos y hermanamiento de ciudades, apoyo a las organizaciones de «interés general europeo», y debates y estudios acerca de los momentos decisivos de la historia europea, entre otros. El acceso a dichas acciones estará abierto a **«todas las partes interesadas que promuevan la integración europea»** (artículo 6 de la Propuesta de Reglamento).

En cuanto a la **ejecución** del programa (artículo 8), se prevé que la Comisión adopte programas de trabajo de carácter anual y se afirma el papel fundamental de la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA) como principal organismo gestor. Con el fin de permitir una supervisión eficaz, se especifican numerosos indicadores, con los que se medirá el progreso del programa y la consecución de los objetivos específicos (por ejemplo, el número de proyectos y la calidad de los resultados, el número de participantes que colaboran directamente o el porcentaje de personas que solicitan participar por primera vez).

El **presupuesto** global previsto para el programa es de 229 millones de euros, de los cuales **206 millones de euros** corresponden a **créditos operativos**. Los 23 millones de euros restantes se reservan para «créditos de carácter administrativo», a los que se añaden 10 423 millones de euros que no se incluyen directamente en el presupuesto, sino que figuran por separado en la rúbrica 5 del marco financiero plurianual («Administración»), y aumentan, por tanto, los **gastos administrativos globales** a **33 423 millones de euros**.

Dentro de los créditos operativos, los 206 millones de euros se atribuyen a tres líneas de acción principales:

- **42,60 millones de euros (20,68 %)** a la **Acción Nº 1** («Sensibilizar sobre la memoria histórica y sobre la historia, la identidad y las metas de la Unión estimulando el debate, la reflexión y la creación de redes»);
- **139,45 millones de euros (67,69 %)** a la **Acción Nº 2** («Estimular la participación democrática y cívica de los ciudadanos a nivel de la Unión haciendo que comprendan mejor el proceso de elaboración de las políticas y promoviendo oportunidades de compromiso social y voluntariado a nivel de la Unión»);
- **23,95 millones de euros (11,63 %)** a la **Acción Nº 3** («Análisis, difusión y valorización de los resultados de los proyectos»).

ad 3) Recepción de la propuesta por el CESE, el CDR y el Consejo, y participación legislativa del PE:

El **Comité Económico y Social Europeo** (CESE) defiende firmemente una continuación del programa Europa con los ciudadanos que se base en la propuesta de la Comisión y pide al PE, el CESE y el Comité de las Regiones una **mayor participación** a la hora de estructurar, supervisar y evaluar el programa (SOC/458 – CESE/2012/1583). La principal preocupación del CESE en cuanto a la propuesta legislativa en su formato actual es la **ausencia de una dotación financiera suficiente**.

El **Comité de las Regiones** (CDR) también expresó su apoyo general a la propuesta legislativa y solicitó una participación más activa a las partes interesadas del exterior (CDR 13/2012). Al contrario que el CESE, el CDR considera que la dotación financiera propuesta por la Comisión es suficiente. En lo que respecta al éxito de los regímenes existentes, pide que se dedique gran parte del presupuesto general a las actividades de hermanamiento de ciudades.

Tras el informe del Comité de Representantes Permanentes, el **Consejo** adoptó una **orientación general parcial** sobre la propuesta de la Comisión en mayo de 2012. De conformidad con el CESE y el CDR, el Consejo acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión y elogia, en particular, la simplificación de la estructura del programa. No obstante, se sugieren un gran número de **modificaciones** a la propuesta original, en lo que respecta a 1) las actividades que se financiarán en el seno del programa, 2) el acceso al programa, 3) la aplicación de las disposiciones y 4) los indicadores que medirán el impacto del programa.

La propuesta de la Comisión declara que el **artículo 352 del TFUE** (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) es el **único fundamento jurídico** para el Reglamento previsto sobre un nuevo programa Europa con los ciudadanos, por lo que se someterá a un procedimiento de aprobación que no dará al **PE** otra opción que la de aceptar o rechazar la posición del Consejo, sin poder modificarla. Los esfuerzos del Parlamento para intentar establecer un doble fundamento jurídico que incluya tanto el artículo 167 como el artículo 352 del TFUE, y que conlleve, por consiguiente, un procedimiento legislativo ordinario, se han revelado inútiles hasta el momento. A pesar de que el Servicio Jurídico del Parlamento opina en otro sentido, la Comisión y el Consejo consideran que el objetivo de «Memoria histórica y ciudadanía europea» es secundario frente al de «Compromiso democrático y participación ciudadana», prohibiendo, por tanto,

la aplicación de una doble base jurídica. Sin embargo, el Parlamento decidió 1) proceder de acuerdo con un «procedimiento de co-decisión efectivo», mediante la preparación de un informe formal que incluya recomendaciones de modificaciones y enmiendas y 2) aprobar la versión final que depende de la voluntad de compromiso del Consejo.

ad 4) Evaluación de la propuesta de programa:

Concepto subyacente de «ciudadanía»:

La propuesta de la Comisión se basa en un **concepto de la ciudadanía basado en el civismo republicano** que hace hincapié en la naturaleza política del hombre, ya que contempla la ciudadanía como un proceso activo. Aunque el objetivo de fomentar una cultura de participación ciudadana es positivo, la **idea** unidimensional y excesivamente **instrumental** de lo que representa la ciudadanía activa y la participación de los ciudadanos es motivo de preocupación. Dicha idea se pone de manifiesto en la adaptación de todo el programa Europa con los ciudadanos a las políticas de la UE y, en particular, al proceso de elaboración de políticas. La UE se expone, por tanto, a las posibles **críticas** en cuanto que, a fin de cuentas, Europa con los ciudadanos no se concibió para promover una cultura de ciudadanía activa rica y diversa, sino como forma de **puesta en escena de las propias instituciones de la UE**.

Concepción del programa:

La concepción del programa en su formato actual parece **asimétrica**, ya que la línea de memoria histórica se subordina claramente a la de participación ciudadana: sólo alrededor del 20 % de los créditos operativos totales se destinan a la primera, mientras que más de dos tercios se reservan a la segunda. También se observa un desequilibrio en la **orientación temática** de ambas líneas. Esto se refiere, en particular, a la parte de memoria histórica, donde se centra la atención casi únicamente en las causas de los **regímenes totalitarios** en la historia moderna de Europa y sus víctimas. Reducir la memoria histórica europea al nacionalsocialismo y al bolchevismo no solo fomenta una perspectiva histórica unidimensional, sino que también es perjudicial para la creación de un público europeo crítico y no hace justicia a los logros de la integración europea desde finales de los años 40. Por consiguiente, debería ampliarse el abanico de proyectos que recibirán apoyo en la línea de memoria histórica de Europa con los ciudadanos. La concepción de la **segunda línea** del programa parece más equilibrada que la de la primera, pero resultaría positivo un esquema más detallado del grado en que los instrumentos que se proponen son adecuados para alcanzar los objetivos fijados, y del valor añadido que podría adquirir una acción en particular con respecto al resto.

Gestión y facilidad de uso del programa:

Tras la aplicación de una serie de medidas de simplificación, las **estructuras de gestión** del actual programa Europa con los ciudadanos, que se prevé que continúen con el nuevo programa, parecen adecuadas y lo suficientemente eficaces. Al contrario que la gestión del programa sugerida para Europa con los ciudadanos 2014-2020, su **facilidad de uso** parece deficiente. Se han logrado ciertos progresos en el programa actual en lo relativo al **proceso de solicitud**, pero aún no hay soluciones satisfactorias para la propuesta legislativa en lo que respecta a otros dos desafíos mencionados en la evaluación a medio plazo: 1) lograr un mayor equilibrio entre el apoyo a las partes interesadas principales y los participantes a pequeña escala y 2) lograr una participación más equilibrada en cuanto a las divergencias geográficas y la participación de grupos de «difícil acceso»; Una de las herramientas esenciales para abordar estos desafíos podría ser una **estrategia de comunicación** ambiciosa que fomente la sensibilización sobre el programa en Europa y especialmente las oportunidades para los solicitantes no institucionales y las iniciativas a pequeña escala.

Presupuesto:

La dotación financiera para Europa con los ciudadanos 2014-2020 parece **insuficiente** si se tienen en cuenta los ambiciosos objetivos que han de lograrse. El presupuesto no solo no se acerca al simbólico «**un euro por ciudadano**» ni al total de **495 millones de euros** que habían solicitado, entre otros, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), sino que además no alcanza la dotación financiera del actual programa Europa con los ciudadanos, si se ajusta la cantidad de acuerdo con la inflación. En estas circunstancias, sería recomendable un **aumento considerable de la dotación financiera**, tal y como se solicitó en la opinión del CESE.

ad 5) Recomendaciones y conclusiones:

1) Reconocimiento de la importancia general de un programa renovado:

Teniendo en cuenta el éxito del actual programa Europa con los ciudadanos (2007-2013) y el hecho de que actualmente sea el único destinado exclusivamente a la promoción de la participación ciudadana y de la memoria histórica activa a nivel europeo, parece muy recomendable continuar con el programa de una forma u otra. Por consiguiente, deben valorarse muy cuidadosamente los pros y los contras del rechazo total de la propuesta legislativa por parte del PE, incluso en el supuesto de que el Consejo rechace tener en cuenta las posibles sugerencias del Parlamento para modificar la propuesta de Reglamento.

2) Ampliación del concepto subyacente de «ciudadanía»:

Parece necesario ampliar el concepto de ciudadanía que subyace a la propuesta legislativa. Actualmente prevalece una concepción básicamente instrumental del significado y finalidad de la ciudadanía, centrada principalmente en las políticas de la UE y el proceso de elaboración de las mismas. Esta interpretación no contempla muchas de las formas que pueden adquirir, de manera beneficiosa, la participación cívica y el espíritu comunitario. Permitir ampliar la idea de lo que significa «ciudadanía» en la propuesta final también contribuiría al propio interés de las instituciones europeas, a fin de evitar que se tache al programa de herramienta de propaganda de la UE.

3) Corrección de los desequilibrios existentes en la concepción del programa:

Sería necesaria una distribución de los fondos más equilibrada, a fin de solucionar los desequilibrios existentes en la concepción del programa y evitar la impresión de que una de las líneas temáticas es una mera adición a la otra. Dicha modificación también respaldaría el argumento del PE para la aplicación de un fundamento jurídico doble en lo que respecta a la propuesta legislativa. Además, es necesario adaptar la concepción actual del programa en cuanto a los objetivos temáticos, en particular en la línea uno (memoria histórica), donde los temas y horizontes temporales deberían superar al nacionalsocialismo y el bolchevismo.

4) Prestar mayor atención a los resultados de la evaluación a medio plazo:

A pesar de que la evaluación a medio plazo ha marcado la nueva propuesta legislativa, es aconsejable prestar una mayor atención a las sugerencias formuladas. En concreto, en lo tocante a fortalecer la vinculación con las principales cuestiones sociales que los ciudadanos consideran que les concierne directamente, y a lograr una participación más equilibrada en el programa.

5) Mantenimiento de las estructuras de gestión centralizadas y fortalecimiento de los PEC:

En comparación con otros programas cuya administración centralizada corresponde a una agencia ejecutiva supervisada por la Comisión, el actual programa Europa con los ciudadanos se apoya en estructuras de gestión bastante eficaces. La descentralización no tendría por qué conllevar ningún ahorro y tampoco está claro que implicara mejoras cualitativas. Mejorar los «Puntos Europeos de Ciudadanía» (PEC) parece más prometedor que la descentralización de la gestión del programa. Eso fortalecería el engarce de Europa

con los ciudadanos de cada uno de los Estados miembros y, al mismo tiempo, contribuiría a aumentar el reconocimiento general y la accesibilidad del programa.

6) Aumentar la facilidad de uso del programa:

Debería contemplarse un aumento adicional de la facilidad de uso del programa en el futuro, especialmente para los ciudadanos particulares. A tal fin, deberían proporcionarse incentivos claros para las iniciativas a pequeña escala con un enfoque ascendente, pudiendo reservarse un determinado porcentaje de los fondos a tales iniciativas no institucionales. Además, debe prestarse más atención al fomento de la participación más activa de los grupos de «difícil acceso», que es un objetivo declarado que todavía no tiene la correspondiente estrategia para conseguirlo.

7) Mayor énfasis en la comunicación y uso específico del correspondiente presupuesto:

En el Reglamento debería hacerse más hincapié en el papel de la comunicación, reconociendo la importancia esencial de una estrategia de comunicación adecuada para lograr el éxito del programa. A fin de evitar el despilfarro o posible apropiación indebida de los fondos destinados a las acciones de comunicación, debería excluirse el uso de dichos fondos de la política de comunicación general de la Comisión.

8) Aumento de la dotación financiera:

Debería considerarse un incremento considerable de la dotación financiera general para Europa con los ciudadanos. Dicho aumento parece justificado si se compara el papel esencial que el programa desempeña en la «educación cívica» de Europa y en el establecimiento de vínculos entre la UE y los ciudadanos, con la envergadura de Europa con los ciudadanos, la cual es insignificante frente a otros programas y el presupuesto general de la UE.