

GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA UNIÓN EUROPEA Y LAS REGIONES, CON O SIN UNA CONSTITUCIÓN

GRACIA VARA ARRIBAS

SUMARIO: I. LA GOBERNANZA EUROPEA COMO GOBERNANZA MULTINIVEL.— II. LA COMISIÓN EUROPEA COMO MOTOR DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN.— III. EL NACIMIENTO DE LA IDEA DE LOS CONTRATOS TRIPARTITOS.— IV. LAS REACCIONES DE LAS PARTES ANTE LA PROPUESTA.— V. LA PRIMERA Y ÚNICA EXPERIENCIA DE ACUERDO TRIPARTITO.— VI. EL PAPEL DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN.— VII. EL ANÁLISIS DEL EXPERIMENTO: EXTRAPOLANDO LOS RESULTADOS.— VIII. CONCLUSIONES.

RESUMEN: En este artículo la autora analiza el sistema de toma de decisiones entre los actores públicos y privados que operan en los diferentes niveles de gobierno que se da en el ámbito de la Unión Europea. Se trata de lo que se ha denominado gobernanza multinivel, concepto éste que recoge gráficamente la realidad global europea que no permite mantener la arcaica jerarquía de reparto de poder, sino que obliga a distribuir la información y competencias entre múltiples centros para hacer frente a los crecientes y complejos problemas de la sociedad y economía contemporáneas. En el Libro blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea, publicado en el año 2001, se apuesta por que los gobiernos nacionales impliquen plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas, sugiriéndose para ello la celebración de contratos y convenios tripartitos "por objetivos". Las ideas puestas de manifiesto en dicho Libro blanco fueron desarrolladas en la comunicación posterior de la Comisión 2002 (709) final, aunque no han tenido mucha aplicación práctica hasta la fecha.

Palabras clave: gobernanza multinivel; Unión Europea; principio de asociación; contratos tripartitos por objetivos; convenios tripartitos por objetivos.

ABSTRACT: In this paper the author analyzes the system of decision-making among those public and private actors that works in the different levels of government in the European Union. It is what it has been called multilevel governance, concept this one that reveals graphically the global European reality which does not permit to maintain the old hierarchy of sharing out of power, but forces to distribute information and competences among multiple centres to face the rising complex problems of contemporaneous society and economy. In the White Paper from the Euro-

pean Commission on European Governance, published in 2001, it is suggested that national governments involve regions and local powers in the process of designing European policies, recommending for that purpose the arrangement of target-based tripartite contracts and agreements. The ideas expressed in that White Paper were developed in the Communication from the Commission 2002 (709) final although they have not much been put into practice until now.

Key words: multilevel governance; European Union; partnership principle; target-based tripartite contracts; target-based tripartite agreements.

La Unión Europea se haya inmersa en un proceso de constitucionalización constante desde los comienzos de los años 90. Las últimas reformas que han intentado fraguarse han culminado en fracaso. La cumbre de Niza destinada a reparar las carencias de la anterior (Amsterdam) fracasó estrepitosamente y las demandas de los Länder alemanes —preocupados por la pérdida de las competencias derivada del proceso de integración— se resuelve en la Cumbre de Laeken (diciembre 2001) mediante la convocatoria de una Convención. Tras su puesta en marcha, esta Convención asumiría funciones constituyentes redactando el proyecto de Tratado constitucional rechazado en el 2004 tras los referendos negativos de los Estados francés y holandés, y la consiguiente parálisis del proceso.

En esta ponencia analizamos el contexto de la gobernanza multinivel desde la perspectiva regional, en ese fragmento histórico del proceso constituyente, evaluando las cambiantes actitudes de los actores implicados directamente en dicha gobernanza europea, atendiendo principalmente a los cambios habidos al interior de la Comisión y su efecto para las regiones europeas.

Para este análisis nos servimos del estudio de un caso, del análisis de la propuesta lanzada por la Comisión, en su libro blanco para la Gobernanza europea (junio 2001), de firmar contratos o acuerdos tripartitos a tres niveles (Comisión, Estado, región) para la flexible ejecución de las políticas comunitarias de fuerte impacto territorial, a fin de facilitar el cumplimiento en esos territorios europeos de la norma comunitaria.

Extrapolando los resultados de este análisis podremos confirmar lo que la literatura contemporánea sobre la gobernanza multinivel ha venido sosteniendo: que, a pesar de la existencia de un mayor reconocimiento del nivel subestatal y la necesidad de ampliar y flexibilizar las relaciones de los estamentos con ese nivel, las jerarquías formales permanecen y no se han visto alteradas de manera notoria por la emergencia del nivel subestatal (1).

(1) Este artículo recoge partes de un trabajo de investigación realizado para la Presidencia Británica (segundo semestre del 2005) y publicado en la colección de libros de Eipa 2006,

1. LA GOBERNANZA EUROPEA COMO GOBERNANZA MULTINIVEL

La Unión Europea ha sido definida por la doctrina como un sistema peculiar de gobernanza que, disponiendo de la autoridad necesaria para realizar mandatos imperativos a la sociedad bajo la forma de políticas públicas, carece de un gobierno en sentido estricto. A través del Consejo Europeo y de los Consejos de Ministros, los Estados Miembros ejercen su influencia, la cual a su vez se ve mermada por la de otras instituciones que son las responsables de definir el interés comunitario, y por los numerosos grupos de interés, de lobbies, agencias, empresas multinacionales, implicadas también en el proceso de decisión. Ante la ausencia de un orden jerárquico establecido, los mecanismos de coordinación toman un papel relevante, y se verifica que los poderes de toma de decisiones son poderes compartidos mediante un sistema de *checks and balances*, entre un conjunto de actores públicos y privados que operan en los diferentes niveles de gobierno. La gobernanza europea resulta así de la interacción multinivel en que los actores subestatales cobran un especial protagonismo al disponer de mecanismos de conexión con la Comisión, con lo que esta dispone a su vez de aliados para vencer las resistencias de los gobiernos a ceder ninguna parcela de su poder en la arena europea.

El proceso constituyente se inició para paliar la falta de respuesta existente a finales de los 90 a los tres retos principales a los que se enfrentaba la Unión: el impacto de la ampliación, el papel de Europa en el mundo y el acercamiento del proceso de construcción europea a los ciudadanos. El proyecto de Constitución rechazado, intentaba clarificar el reparto de responsabilidades institucionales, el fortalecimiento de la Comisión ante futuras ampliaciones, la definición de las competencias, la democratización del proceso decisorio, y la mayor eficacia y control del principio de subsidiariedad mediante la inserción de los parlamentos nacionales y subnacionales en la arquitectura europea.

Si analizamos las regiones europeas, sin esa Constitución, que no prometía a las mismas grandes cambios, pero sí hacía factible algunas de sus viejas reivindicaciones, vemos que, a pesar del varapalo del fracaso constitucional, ha continuado existiendo el reconocimiento cada vez más claro y explícito desde Bruselas del hecho regional. De hecho los esfuerzos obvios de la Comisión de liberarse del fuerte yugo de los Estados son ya históricos. La expan-

Tripartite arrangements: an effective tool for multilevel governance?, Gracia Vara & Delphine Bourdin Eds., y un artículo sobre el tema —pendiente de publicación— en la *Revista de Derecho Europeo*, REDE 2006.

sión de la política regional ha sido percibida por muchos como una manera de amenaza para el nivel supraestatal. A pesar de ello, lejos están ya las ideas de los 90 sobre la Europa de las regiones, período en el que se quiso ver en la creciente importancia del nivel subestatal en el ámbito europeo y de algunos Estados miembros como una potencial sustitución del Estado nación por ese tercer nivel de gobierno. Como sostienen diversos académicos la frase *la Europa de las regiones* se ha convertido más bien en un «catch phrase», un slogan aparente, pero vacío. De hecho la mayoría de la doctrina admite ya que la influencia actual del nivel subestatal en el proceso de toma de decisiones comunitario ha sido pequeña habiendo mantenido los Estados su capacidad de retención de sus esferas de poder, incluso en áreas como la política regional... Además se argumenta que hablar de *Europa de las regiones* no recoge la realidad diversa territorial europea, donde no existe un modelo común de división territorial ni de reparto de poderes. Se han puesto de manifiesto así las grandes diferencias en cuanto capacidad institucional se refiere de unas entidades subestatales a otras, y esto ha tenido su reflejo no sólo en su nivel de influencia en la arena europea, sino también en el interior de su propio Estado.

Así pues podemos acordar con JEFFERY que el tercer nivel se ha desplazado de sus pretensiones de transformación de la realidad constitucional europea a una actitud menos pretenciosa, pero más real de búsqueda por parte de cada uno de los diferentes actores de la consecución de intereses tremendamente diferenciados, logrando en la medida de lo posible obtener los mejores resultados del juego eficaz de sus diferentes capacidades.

La formulación y la implementación de las políticas comunitarias desembocan en mayor o menor medida en la europeización de las administraciones, los procesos de descentralización de muchos Estados europeos y la territorialización de las políticas europeas.

En definitiva se trata de la búsqueda de mecanismos o instrumentos que permitan una real gobernanza multinivel. Gobernanza multinivel, entendida como la definición del hecho real de que no hay un actor único que lidere todas y cada una de las fases del proceso decisorio en ninguna de las fases del procedimiento de toma de decisiones comunitario.

El concepto de gobernanza multinivel, aunque criticado por su imprecisión, recoge de manera gráfica la realidad global que no permite mantener la jerarquía arcaica de reparto de poder, sino que obliga al reparto de información y competencias para poder hacer frente a los crecientes y complejos problemas de la sociedad y economía contemporáneas. Así, está generalmente admitido que, tras la reforma de los fondos estructurales de 1988 y la introducción del principio de *partnership*, se ha desarrollado un sistema de gobernanza multinivel.

II. LA COMISIÓN EUROPEA COMO MOTOR DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

La Comisión europea, en su calidad de iniciadora de las políticas, actuando por su propia iniciativa y/o influenciada por los distintos niveles de gobierno y grupos de presión, facilita a menudo la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas de los gobiernos. Esta búsqueda viene muy condicionada por los factores externos e internos de la Comisión. En este papel asumido de proponente de ideas/soluciones imaginativas, y a fin de evitar reacciones negativas o movilizaciones en su contra por parte de las otras instituciones comunitarias, acude al instrumento de la consulta previa dirigida a los sectores afectados por la propuesta concreta, a fin de (mediante un debate inicial) tantear el terreno y preparar aliados, que culminen en la legitimación y apoyo de sus propuestas.

Sin embargo, y como sostiene F. MORATA, la Comisión es una institución a menudo fraccionada en sus intereses político administrativos. Son muchos los ejemplos que nos ofrece la literatura de rivalidades manifiestas en el interior de la Comisión. En este artículo presentamos un nuevo y reciente ejemplo de esta situación.

La Comisión Europea de Romano Prodi publicó, en junio de 2001, su «Libro Blanco de la gobernanza europea». Esa Comisión, heredera del fracaso de la Comisión Santer, deseaba evaluar y reformar la manera en que la Unión utiliza los poderes que le otorgan los ciudadanos (2). Ante las opiniones más o menos fundadas de déficit democrático en Europa, pérdida de interés de los europeos, baja participación en las elecciones y el crecimiento del denominado euro-escepticismo, en el año 2000 la Comisión Europea inició su proceso de reforma. Y el Libro Blanco marcó el pistoletazo de salida, con sus propuestas de apertura del proceso político europeo a fin de implicar a los ciudadanos y sociedad civil en la elaboración y ejecución de las nuevas políticas.

Las propuestas del Libro Blanco nacían en un momento crucial en el desarrollo de la Unión Europea (UE). El año 2000 había sido testigo del cambio de presidente de la Comisión, con el sentimiento compartido por todas las instituciones europeas de crisis grave necesitada de un nuevo impulso que debía liderarse desde la Comisión. Una reforma de la envergadura que se precisaba no se había conseguido durante el Consejo Europeo de Niza, dejando a una Unión no adecuada a la ya cercana ampliación a los 10 nuevos Estados. Esta percepción, de algún modo generalizada, condujo al inme-

(2) COM (2001) 428 final. *La gobernanza Europea: un libro blanco*.

diato lanzamiento del proceso post-Niza, y a la preparación de un borrador de proyecto de Constitución para Europa.

Frente a este panorama de reforma de los tratados y apertura de un proceso constituyente, por primera vez anunciado de manera expresa, pero previsiblemente lento, la Comisión Prodi se embarcó en un proyecto de reflexión sobre los modos de reformar los procesos legislativos europeos, sin la necesidad de reformar los tratados, a través de su Libro Blanco (3). Fue en este contexto en el que la Comisión identificó la reforma de la gobernanza europea como uno de sus cuatro objetivos estratégicos a principios del 2000. Eran los tiempos del inicio de los debates sobre el futuro de Europa, y la propuesta lanzada por el Libro Blanco giraba en torno a la idea liderada por Prodi de la «descentralización»: la necesidad de la reforma del método comunitario siguiendo un enfoque menos orientado hacia la legislación y que se nutriera más de elementos no legislativos. Para conseguir este objetivo se hacía necesario el cumplimiento de manera integrada y complementaria de cinco principios que se recogen en el Libro Blanco como los principios de la buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Más allá del mensaje de que el procedimiento decisorio europeo podía ser más eficaz, que la sociedad civil debería de estar más implicada, y la insistencia en que el método comunitario (frente a métodos como el de coordinación abierta) debía permanecer como el método estándar, el Libro Blanco contenía una serie de propuestas específicas sobre cómo lograrlo respetando el marco legal existente. Es así como este aborda y se hace eco de la creciente preocupación desde las instituciones comunitarias por el alejamiento de sus ciudadanos, no sólo hacia las instituciones europeas, sino también hacia las instituciones políticas en todo el mundo. Este debate en el interior de la Comisión se superpone con el incremento considerable, tanto en el campo de lo político como en la esfera académica, de las reflexiones —a nivel mundial— sobre la democracia local y la gobernanza (4). Esencialmente, se sostiene la hipótesis general —o incluso el postulado— de que los regímenes políticos contemporáneos tienen una tendencia clara a la plurali-

(3) CRAM L (2001), «Whither the Commission? Reform, renewal and the issue-attention cycle», *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 5; WINCOTT, D.(2004), «Backing into the Future? Informality and the Proliferation of Governance Modes (and Policy Participants) in the EU»; CHRISTIANSEN, T. and PIATTONI, S., *Informal Governance in the European Union* (Cheltenham: Edward Elgar) WINCOTT, Daniel (2001), «Looking Forward or Harking Back? The Commission and the Reform of Governance in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 5

(4) JOUVE, B (2003), «La democracia local: entre el espejismo neotocquevilista y la globalización», Universidad de Québec, Canadá.

zación. El espacio local (5) se convierte en un terreno de observación privilegiado de esta dinámica, en la cual se cuestionan el rol de los políticos electos y el de la democracia representativa.

En lo que se refiere a Europa este cuestionar no es sino el reflejo de la incertidumbre sobre la identidad de la Unión y aquello a lo que aspira a convertirse, sobre sus límites geográficos, sus objetivos políticos y la manera en que estos poderes son compartidos con los Estados miembros (6).

Sin querer esperar a la materialización del proceso constituyente que se iniciaba, la Comisión quiere lanzar desde ya un proceso de reforma, que entre otras cuestiones haga realidad una mayor participación de todos los actores sociales (7).

Para ello, junto a una mayor transparencia en el funcionamiento de la Unión, se quiere llegar hasta el ciudadano por la vía de la democracia regional y local. Haciéndose eco de lo recogido en el dictamen del Comité de las Regiones (CdR) de diciembre de 2000 (8), la Comisión reconoce que la expansión de las actividades de la Unión durante los últimos 15 años ha supuesto su acercamiento a las regiones, ciudades y organismos locales, quienes son los verdaderos responsables de aplicar las políticas europeas. Ello no obstante, el sistema de funcionamiento de la UE no permite la adecuada participación multinivel en la que los gobiernos nacionales impliquen plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas. Éstas, por su parte, están descontentas con el hecho de que su creciente responsabilidad no se ve compensada con un adecuado nivel de participación.

La Comisión se erige así en guardiana de la adecuada participación del nivel subestatal en la elaboración de las políticas comunitarias (fase ascendente) y en la aplicación flexible de las legislaciones y programas comunitarios (fase descendente) (9). Para este fin se propone organizar un diálogo sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las administraciones regionales y locales, y, para aquellas legislaciones y programas con un fuerte impacto territorial, propugna su aplicación con una mayor flexibilidad

(5) A lo largo del artículo nos referiremos a las regiones y entidades locales en el amplio sentido utilizado en los documentos de las instituciones comunitarias, sin especificar o diferenciar entre ambos niveles ni entre la diversidad de estructuras regionales y locales existentes en Europa.

(6) *Libro Blanco*, op. cit., p. 7.

(7) *Libro Blanco*, op. cit., p. 12.

(8) CoR 186/2000: *Las nuevas formas de gobernanza: Europa, un marco para la iniciativa de los ciudadanos*.

(9) *Libro Blanco*, op. cit., p. 14.

siempre que se mantenga un equilibrio en las condiciones de competencia del mercado interior.

III. EL NACIMIENTO DE LA IDEA DE LOS CONTRATOS TRIPARTITOS

En el Libro Blanco la Comisión anuncia por primera vez que «es partidaria de comprobar si en el marco de las disposiciones de los tratados vigentes (*a Traité constant*) la aplicación o ejecución de ciertas políticas comunitarias podría lograrse más adecuadamente mediante contratos tripartitos «por objetivos». Tales contratos estarían formalizados en un documento escrito que se firmaría por la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales designados al efecto. Las Administraciones centrales desempeñarían un papel clave en la elaboración de tales contratos y se encargarían de su seguimiento y control siendo los responsables últimos en caso de incumplimiento. Las Administraciones regionales y locales designadas se encargarían de *ejecutar acciones concretas para alcanzar los objetivos específicos definidos en la legislación «primaria»* (10). Este método se emplearía para los reglamentos y directivas cuya aplicación compete a las autoridades públicas subnacionales en el marco del sistema nacional institucional o administrativo.

Las razones y orígenes de la idea hay que buscarlas en el hecho de que las políticas y actos legislativos de la Unión Europea son cada vez más complejos. La Comisión sostiene en su Libro Blanco que la —ya tradicional— reticencia del Consejo y del Parlamento a dejar más libertad a la Comisión en la ejecución de las políticas hace que la legislación incluya, a menudo, un grado de detalle innecesario (11). Además, un excesivo grado de detalle de la norma impide su adecuada flexibilidad para adaptarse a la diversidad territorial europea, lo que redundaría en una menor eficacia. Por otra parte, el incumplimiento de las normas comunitarias se ha convertido más en la norma que en la excepción: tal como se recoge en el Libro Blanco, de las 83 *direc-*

(10) Se refiere al derecho derivado (reglamentos, directivas y decisiones del artículo 249 del TCE), diferente de los actos ejecutivos (también denominados reglamentos, directivas y decisiones) adoptados por la Comisión mediante el poder de delegación que le otorga el Consejo, y que controlan los Estados a través de los denominados comités de comitología, o comités de ejecución.

(11) Se refiere la Comisión al hecho de que el derecho derivado que será desarrollado mediante actos normativos de ejecución, responsabilidad de la Comisión, controlada por el Consejo, es, a menudo, de un excesivo detalle, a juicio de la propia Comisión innecesario, y que no es sino el resultado de la desconfianza del Consejo en dejar un mayor margen de maniobra a la Comisión en el ejercicio de sus facultades delegadas de legislador.

tivas de aplicación (12) del mercado interior que deberían haberse transpuesto en el 2000, sólo cinco se incorporaron a la legislación de todos los Estados miembros (13).

Si las normas no son interiorizadas y aceptadas por aquellos que están obligados a transponerlas, o si estas se transponen de manera incorrecta, todo el método comunitario en su conjunto acaba por ser cuestionado. La Comisión considera que los políticos deberían centrarse más en establecer las líneas políticas de acción, dejando en manos de los ejecutivos el detalle normativo a través de las normas de aplicación.

El sistema actual de aplicación o ejecución de la norma comunitaria por parte de las Administraciones de los diferentes niveles de los Estados miembros supone problemas tanto de índole legal como de coordinación estructural. Si tenemos en cuenta que entre el 70 y el 80% de las políticas comunitarias exigen un acto normativo de aplicación que será ejecutado por las autoridades regionales y locales, se entiende que necesitamos de los instrumentos de cooperación y coordinación necesarios y de ámbito multinivel. Hasta ahora, a pesar de que la inclusión no vinculante de los actores territoriales y de la sociedad civil en la fase ascendente del proceso decisorio comunitario ha mejorado, es a todas luces insuficiente. Por otra parte, esta participación en la fase descendente, que en principio debería conllevar menos problemas de tipo político, choca con una realidad que determina un elevado índice de incumplimiento.

• *La evolución de la idea: los grupos de trabajo que diseñaron la propuesta*

El nacimiento de la idea de los contratos tripartitos tiene sus orígenes en los trabajos preparatorios previos a la publicación del Libro Blanco. Es importante conocer los orígenes de este instrumento para entender su evolución y su actual situación.

Fue en el seno de los grupos de trabajo que prepararon el texto del Libro donde la idea se fraguó. Estos grupos estaban formados por miembros de la Secretaría General y de diferentes direcciones generales de la Comisión, y su trabajo fue precedido y acompañado por los resultados de un amplio periodo de consultas realizados a través del portal electrónico Europa de la Comisión (14).

(12) Se refiere aquí una vez más a las directivas dictadas por la Comisión europea en el ejercicio de sus facultades legislativas.

(13) *Libro Blanco, op. cit.*, p. 21.

(14) En la página web de la Comisión, en el apartado Gobernanza están a disposición del público los resultados de la consulta previa a la redacción del Libro Blanco.

El grupo de trabajo «descentralización» (3B) analiza de manera exhaustiva el alcance de la idea de la descentralización en el ámbito institucional europeo y las cuestiones que la misma suscita, con el objetivo de lograr una mejor implicación de los actores estatales regionales y locales. Para ello analiza diversas experiencias de descentralización ya practicadas en una serie de políticas comunitarias a través del principio de asociación (*partnership*) en los fondos estructurales, política agrícola común, política pesquera común, política de la competencia y política medioambiental, para concluir que muchas de las políticas de la Unión ya están descentralizadas de acuerdo con formulas hechas a medida de las necesidades de los destinatarios, y que el objetivo perseguido ha sido lograr una mayor eficacia y flexibilidad. En general, se ha demostrado que la descentralización ha aportado más transparencia, una clara definición de las responsabilidades y un mejor control. Al mismo tiempo el informe reconoce que la descentralización puede requerir más recursos tanto humanos como económicos. Con estas premisas, el grupo propuso que la cooperación con las autoridades descentralizadas debería promocionarse «*más allá de los instrumentos no vinculantes*», a través de la creación de un nuevo instrumento vinculante. Este debería acordarse de «*manera bilateral*» entre la Comisión y la entidad descentralizada correspondiente. Era esta una medida auténticamente revolucionaria: utilizar acuerdos contractuales en la «*legislación secundaria (reglamentos, directivas)*» (15) para una ejecución más flexible y descentralizada de las políticas europeas, conllevando que las directivas marco o reglamentos simplificados definirían los objetivos y elementos esenciales de esa ley, pero los instrumentos y las acciones específicas a ejecutar para el adecuado alcance de los objetivos marcados en la norma se podrían acordar en un contrato de duración determinada, entre la Comisión y las entidades descentralizadas. La firma del contrato supondría que, durante su periodo de vigencia, los actos normativos de ejecución dictados por la Comisión serían, en el territorio afectado y por tiempo determinado, sustituidos por el contrato. El grupo de trabajo insistió en que el modelo a seguir era el del principio de asociación de los fondos estructurales aclarando que «la ventaja del uso de acuerdos contractuales reside en su naturaleza vinculante, incluida la seguridad jurídica para las partes, así como en su flexibilidad». Es por eso que la razón de ser de la propuesta, se desvirtúa en gran medida si se prescinde —como veremos más adelante—, en la fase experimental de esta propuesta, del carácter vinculante del instrumento.

(15) Actos legislativos de ejecución, dentro de las competencias legislativas delegadas de la Comisión.

Era claro que las entidades públicas implicadas como socios contractuales deberían tener poderes ejecutivos en su Estado, respetar el sistema constitucional, e informar (y en su caso implicar) al Estado (16).

Además, se demanda la simplificación de la legislación existente: de acuerdo con el protocolo sobre la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, la actividad de la Comunidad debe ser proporcional al fin a alcanzar y asegurar el cumplimiento eficaz. El grupo sostiene que aspectos importantes de las políticas comunitarias se establecen de manera más adecuada a través de la legislación marco de poco detalle dejando las concreciones para la legislación «*secundaria*». Esto permite —según este grupo de trabajo— una mayor flexibilidad y mejor acceso a los distintos expertos, al tiempo que facilita un cierto grado de autorregulación que puede ser controlada por las autoridades públicas. Tienen que participar una mayor variedad de actores, incluida la sociedad civil y desarrollar nuevas formas de cooperación entre el nivel público y privado.

El análisis de los diferentes instrumentos propuestos en el seno de los grupos de trabajo nos puede hacer entender de algún modo la propuesta final presentada por el colegio de comisarios en el Libro Blanco y en la comunicación posterior. Se podría deducir que la propuesta final recoge elementos de la propuesta de los distintos grupos, y en un menú a la carta se presenta una propuesta que siendo en su inicio innovadora evoluciona hacia un instrumento de dudosa viabilidad y escaso valor añadido, tal como veremos en los siguientes apartados.

• *La concreción de la idea de contratos y acuerdos tripartitos por objetivos: la comunicación del 2002*

Las ideas puestas de manifiesto en junio del 2001 fueron desarrolladas en una comunicación posterior de la Comisión publicada en el 2002 (17). En la introducción de la misma se alega que el interés suscitado por la propuesta, al tiempo que los temores expresados por algunos de los destinatarios de la misma, exigía por parte de la Comisión un ejercicio de aclaración y concreción del instrumento contractual tripartito. En primer lugar, se trata de aclarar el concepto *flexibilidad*: flexibilidad entendida como toma en consideración de las circunstancias locales, como diferenciación en los mecanismos de aplicación, como requisito inherente a los principios de la política de cohesión económica y social. Se define el instrumento contractual como medio destinado a potenciar las posibilidades de diferenciación y participación en

(16) Informe del Grupo de Trabajo 3B, p. 34.

(18) COM (2002) 709 final.

los territorios en la realización de objetivos definidos a escala europea o en concertación entre distintos niveles geográficos.

En segundo lugar, establecen una graduación bifásica en el uso de los instrumentos tripartitos: primero se practicara una fase experimental en la que hablaremos únicamente de «convenios tripartitos» en referencia a la celebración de acuerdos entre la Comisión, un Estado miembro y autoridades regionales y locales que no afecten a actos legislativos vinculantes y, solo tras esta fase experimental, se contemplara el paso a la firma de «contratos tripartitos» entre las mismas tres partes, pero esta vez en aplicación directa del derecho comunitario derivado de carácter vinculante (reglamentos, directivas o decisiones).

La Comisión estableció, en la comunicación del 2002, unas condiciones estrictas de aplicación consistentes en el respeto de los sistemas constitucionales de los EM, la justificación en cada caso del uso del instrumento en base al análisis del efectivo valor añadido que su utilización comportase. El valor añadido se mide en clave de simplificación, ventajas políticas, una mayor eficacia, o una mejora en la participación de las autoridades regionales y locales. Además, tienen que pactarse en aquellos casos en los que para alcanzar los objetivos comunitarios sea preciso tener en cuenta variaciones significativas en lo relativo al impacto territorial, habida cuenta de que se dé una cierta experiencia territorial previa en materia de gestión de políticas. Se trata pues de aprovechar la experiencia adquirida y de promover una mayor participación e implicación de todos los niveles. La intervención del Estado es necesaria para acceder a una clara identificación de los actores subnacionales que serán parte del convenio, asegurar la compatibilidad de las disposiciones del convenio con las correspondientes disposiciones constitucionales, y garantizar el cumplimiento de los términos del acuerdo.

Por otra parte, los objetivos deben haber sido claramente definidos de antemano, es decir, en el caso de los contratos en el reglamento o en la directiva y en el caso de los convenios en un libro blanco o recomendación. Además, se exige una amplia información a todo el espectro político social de la región/ciudad sobre los objetivos y contenidos del contrato o convenio. El Estado es el responsable final del resultado, y la Comisión tiene que asegurarse de que informa al Parlamento Europeo, Consejo y Comité de las Regiones y que les presenta un informe de evaluación y seguimiento.

Son, pues, no pocos los requisitos establecidos para la firma de un contrato o acuerdo tripartito, por lo que la simplicidad inicial de la propuesta del Libro Blanco va haciéndose más compleja a medida que se concreta más el instrumento. Es difícil prever si la Comisión tenía alguna política o ley comunitaria en mente cuando redactó esta comunicación, pero lo cierto es

que se desprende del volumen de requisitos que se exigen a las partes la intención de que sea un instrumento de claro carácter excepcional.

Además de los mencionados requisitos se establece en la comunicación una tipología doble de herramienta tripartita:

A) por un lado se habla de los contratos tripartitos por objetivos, para cuya consecución, en el acto legislativo de base, debe incluirse una cláusula de habilitación en virtud de la cual y siguiendo el mismo artículo en que se basan los procedimientos de comitología de la Comisión Europea (artículo 202 del Tratado CE), el legislador autoriza a la Comisión a concluir un contrato con los Estados miembros y los entes locales para la consecución de los objetivos fijados en la legislación (aquí se obvia, no obstante, la palabra flexible que se había venido utilizando en otros textos). Y además se exige que en el texto del propio contrato se incluya una disposición destinada a recordar que el Estado miembro es el único responsable ante al Comisión de su ejecución, y por tanto está sujeto a un posible procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 226 del Tratado CE.

B) Por otro lado se establece un segundo tipo de herramienta tripartita: los convenios (o acuerdos) tripartitos por objetivos. En este segundo tipo debe también incluirse una cláusula que haga referencia a su compatibilidad con las disposiciones generales de los Tratados. En el caso de los convenios, la cláusula de habilitación deberá incluirse en el programa, libro blanco, plan de acción, etc., sobre el que se va a convenir.

En cuanto a la forma se establece que el contrato o convenio se concretara en un documento escrito fechado y firmado por las partes. En él se debe de explicitar quiénes son las partes, la definición de los términos a utilizar, el objeto del contrato, las obligaciones pactadas y los mecanismos de control, evaluación y, en su caso, sanción por incumplimiento, así como la duración y la cláusula de habilitación en la que se basa. La Comisión anuncia, en la comunicación, que habrá una primera fase experimental de firma de acuerdos no vinculantes, y sólo a la vista de la evaluación de sus resultados, se pasará en una segunda fase a la firma de contratos vinculantes. La fase experimental se hará en torno a una serie de políticas predeterminadas, a saber, desarrollo sostenible, medioambiente, política de transporte y política de I+D.

Es como si por la propia desconfianza de las partes y prudencia de la Comisión se le hubieran ido añadiendo a la idea inicial requisitos formales para la concreción de un contrato o convenio tripartito. Siendo esto natural, conduce, no obstante, a que, por la manera gradual de ir introduciendo los requisitos, el entendimiento global del instrumento se haga farragoso y difícil de comprender tras una única lectura de los textos existentes. Parece como si, partiendo de la idea de una comprensión común sobre la necesidad de

simplificar el sistema normativo y la norma resultante del proceso legislativo, a fin de situar a la Unión en posición de poder responder con prontitud y eficacia a los retos de la globalización, a la hora de interpretar el instrumento creado para ello la comprensión común desapareciera para pasar a convertirse en tantas comprensiones o interpretaciones del instrumento como intereses diversos están en juego, tal como veremos en el siguiente apartado.

IV. LAS REACCIONES DE LAS PARTES ANTE LA PROPUESTA

En el interior de la Comisión ha habido diferentes percepciones en torno al tema de los instrumentos tripartitos. Mientras que la Secretaría General ha apostado por su puesta en marcha, no todas las Direcciones Generales han apoyado la promoción de la idea de los tripartitos. En especial las voces que temían la posibilidad de una heterogeneidad de actos de ejecución que disminuyera de alguna manera los objetivos que tanto había costado conseguir durante las largas discusiones políticas y técnicas del proceso de toma de decisiones comunitario. El problema del control de la ejecución también fue puesto sobre la mesa y la cuestión de la necesidad de dotar de una línea presupuestaria a una iniciativa de este tipo.

Pero, a pesar de estas diferencias, el colegio de comisarios decidió lanzar la iniciativa y se creó un grupo entre los diferentes servicios formado por aquellos interesados o afectados por la propuestas: las direcciones generales de medioambiente (DG ENV), política regional (DG REGIO), transportes (DG RTD), presupuestos (DG BUDG), Secretaría General y los servicios jurídicos de la Comisión (18).

Ante esta propuesta tan novedosa, la Comisión aguardaba, no sin cierta impaciencia, las reacciones de los Estados miembros. Mientras pronto obtuvo comentarios a sus ideas por parte del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones, nunca llegó la reacción del Consejo de Ministros. No es extraño que el Consejo no reaccione a todas las iniciativas de la Comisión, si bien, dado el momento de la propuesta —en pleno debate sobre el futuro de la Unión— esta confiaba en obtener algún tipo de reacción. Esto no fue así, lo que ha conducido a que nunca haya estado muy clara cuál es la posición de los Estados ante un instrumento de esta naturaleza, como veremos más adelante.

A pesar de ello, ya en la reunión de ministros informal en Roma, en el año 2003, se reconoció el papel de las entidades regionales y locales y la

(18) De estas direcciones, la de medioambiente fue nombrada *chef de file* para el lanzamiento de los proyectos piloto. Paradójicamente esta Dirección General ha resultado ser una de la que ha manifestado más dudas en torno al instrumento, a medida que este ha ido evolucionando.

necesidad de implicarles más en la consecución de los objetivos comunitarios, respetando plenamente los sistemas constitucionales de cada Estado. En general, se puede concluir, en base a las pocas manifestaciones de los Estados miembros, que estas han sido muy prudentes y que básicamente se ha autorizado con cautelas la experimentación como paso previo a un análisis más en profundidad del instrumento tripartito. Los Estados han tenido un pronunciamiento un tanto mayor —si cabe— a raíz del empuje dado a esta cuestión por parte de las presidencias holandesa (segundo semestre del 2004) y británica (segundo semestre del 2005), como veremos en el último apartado de este artículo.

La reacción del Parlamento Europeo, por su parte, fue cautelosa, pero en general positiva: apreciando la iniciativa, invitaba a la Comisión a iniciar una fase piloto en un número amplio de políticas comunitarias, que resultarían suficientes para poder analizar las virtudes del instrumento y decidir sobre su viabilidad. El Parlamento Europeo sostiene que su uso tiene que ser absolutamente excepcional impidiendo cual tipo de distorsión a la consecución del mercado interior (19) y que no debería utilizarse como un instrumento de transposición de las directivas al derecho nacional. Asimismo, exige ser informado de la firma de cualquier contrato a través de las correspondientes comisiones parlamentarias.

El Comité de las Regiones, por su parte, ha estado desde los inicios a favor de la idea, entendiéndolo como un instrumento eficaz para la implicación del nivel regional y local en la adaptación de las normas de ejecución comunitarias a sus respectivas realidades (20). Entiende que este instrumento permitirá asociaciones que conduzcan a la consecución de objetivos comunes y a la reducción de costes innecesarios para la Unión (21).

A pesar de estas reacciones positivas el auténtico impulso inicial a la iniciativa vino de la mano de Eurocities. Eurocities es la asociación de ámbito europeo que agrupa a las grandes ciudades de Europa. Esta organización no gubernamental, contando con el apoyo de la Comisión, decidió establecer un formato modelo de contrato o convenio tripartito para lo que analizó diferentes propuestas que le fueron presentadas. Tras un largo proceso, tres pare-

(19) Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión (versión inglesa) «A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities», de 4 de diciembre de 2002 (A5/2003/401), punto 3.

(20) Opinión del CdR, 13 de marzo de 2002 sobre el *Libro Blanco de Gobernanza Europea*, punto 5.5.

(21) Opinión del CdR de 2 de julio de 2003 sobre el seguimiento del *Libro Blanco de Gobernanza Europea*, punto 1.20 y 1.21.

cían las candidatas a la firma piloto de un convenio. Eran las propuestas presentadas en torno al tema del desarrollo sostenible por parte de las ciudades de Lille, Birmingham y Pescara. A pesar de ello, fue otra la propuesta que finalmente vio la luz: la presentada por la región de Lombardía sobre un proyecto de transporte sostenible para la ciudad de Milán.

V. LA PRIMERA Y ÚNICA EXPERIENCIA DE ACUERDO TRIPARTITO

Fue así como, en el año 2004, el presidente de la Comisión Europea Romano Prodi, el presidente italiano, y el presidente de la región de Lombardía firmaban el primer convenio tripartito. La agenda del convenio era amplia y de objetivos no muy claros. Básicamente se reproducían los objetivos del Sexto programa de la Comisión en el área de protección del medio ambiente y existía un compromiso no vinculante de cumplir, en un periodo determinado y para el área metropolitana de Milán, con los objetivos marcados en la agenda europea medioambiental del momento (22).

La firma del Convenio, si bien supuso un empujón al proyecto, pronto se vio rodeada de dificultades. La Comisión Europea había mantenido siempre en sus documentos que la firma de los convenios no conllevaría nueva línea de financiación alguna para las partes firmantes. Ello no obstante, y probablemente derivado de los contactos informales que se venían manteniendo por parte de representantes de la región con los servicios de la Comisión y con el propio Presidente, Lombardía siempre quiso ver que habría finalmente una cofinanciación del proyecto, cosa que nunca se llegó a materializar, y que, en parte, se puede presentar como causa del éxito sólo parcial del único experimento de convenio tripartito existente en la actualidad.

En mayo y octubre del año 2005, con ocasión de diferentes eventos organizados por el CdR, se solicitó a la Comisión un nuevo impulso para este instrumento, facilitando una línea de financiación para el mismo, urgiendo a los Estados miembros para que se pronunciasen y solicitando la ampliación de las áreas sujetas a experimentación, dirigiéndolo a los grandes proyectos transnacionales europeos (23). En la opinión del CdR «Legislar mejor 2004»

(22) 2004, Convenio de Lombardía no publicado. La información sobre este Convenio se basa en documento que recoge el mismo y en distintas entrevistas mantenidas por la autora con representantes de la región implicados.

(23) Opinión del CoR de 12 de octubre de 2005, (versión inglesa) sobre «Better Lawmaking 2004» y «Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union», COM (2005) 98 final y SEC (2005) 364 – COM (2005) 97 final y SEC (2005) 175, punto 2.3.

su portavoz, el Sr. Delabarre, insistió en la necesidad del relanzamiento de la idea por parte de la Comisión (24).

En el ámbito regional y local, a pesar de que en un principio la propuesta pareció despertar su interés, a medida que el instrumento se iba concretando el entusiasmo parece que se fue difuyendo. En efecto, algunas regiones con poderes legislativos entendieron que la preeminencia del Estado en el contrato —como responsable último y titular del control de mismo— les situaba en una relación de inferioridad en la que no estaban interesados. Otros, al ver que la iniciativa no contaría con apoyo financiero alguno, también vieron más dificultades que ventajas en embarcarse en una empresa de esa envergadura. Algunos se preguntaban si la idea lanzada en la propuesta de una mayor flexibilidad en la aplicación de la norma secundaria, querría de alguna manera relajar las obligaciones de cumplimiento en los plazos preestablecidos para algunos territorios con dificultades.

Estas mismas interpretaciones también despertaron al tiempo la sensibilidad de algunos servicios de la Comisión, que comenzaban a entender que esta propuesta era más difícil de llevar a la práctica que de lanzar. Estas dudas y cuestiones fueron debatidas durante dos días en el debate organizado por el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA), en la ciudad de Barcelona, en octubre del 2004, en un ambiente de marcado escepticismo por parte de los representantes regionales allí asistentes (25).

De todo lo dicho se deduce que ha habido un fracaso importante en la fase experimental o fase piloto: en efecto, cuatro años después del compromiso adquirido por la Comisión de lanzar a partir del año 2002 la firma de acuerdos tripartitos por objetivos, sólo uno se ha firmado (Lombardía, 2004) y está todavía pendiente de conclusión tras largos debates con los servicios de la Comisión sobre su modo de financiación. Las autoridades implicadas en el experimento defienden las bondades del instrumento, argumentando que la fase de preparación del plan de acción para el cumplimiento de los objetivos pactados en el acuerdo de Lombardía fue acompañada de numerosas consultas a todos los actores de la sociedad y Administración regional y local, y que esas consultas facilitaron la definición de buenas herramientas para el alcance de los objetivos marcados en el convenio. Ello no obstante alega que el coste en recursos humanos, tiempo y dinero que un experimento de este tipo requiere hace necesario que la Comisión facilite algún tipo de financiación.

(24) Opinión del CoR de 12 de octubre de 2005, *op. cit.*

(25) VARA-ARRIBAS, G. (2005), «The changing dynamics of sub-State participation: the Commission's proposals for increasing regional and local involvement in European Policy Processes», *EIPASCOPE 2005/2*.

No todas las entidades subestatales embarcadas en esta fase piloto coinciden en que una de las mayores dificultades esté en la financiación: Pescara manifestó desde un principio que renunciaba a cualquier tipo de fondos en apoyo de su acción, al entender que el valor añadido venía dado por la misma posibilidad de ejercer una auténtica gobernanza multinivel con la implicación de numerosos actores en el diseño de los sistemas a elegir para el cumplimiento de los objetivos marcados por el derecho europeo. Por su parte la experiencia de Lille y Birmingham, por distintos motivos y con diferentes argumentos, fueron frenadas por el Estado central al no ver éste el valor añadido del experimento (26).

A pesar de todas las dificultades experimentadas en la fase piloto de los contratos y convenios tripartitos, es de constatar que, en los últimos años, hay un acuerdo generalizado sobre la necesidad de reformar el sistema legislativo europeo a fin de que Europa pueda responder de manera real a los problemas a los que se enfrenta y a los objetivos marcados tras el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa. Hasta que punto un uso correcto de la idea de los contratos tripartitos sería una herramienta adecuada para facilitar la correcta ejecución de los mandatos comunitarios es la materia que abordamos a continuación. En primer lugar, podríamos intentar definir una serie de elementos como potenciales causantes de esta negativa evolución: en primer término, una propuesta que siendo muy innovadora no cuenta con los suficientes elementos descriptivos y de detalle que permitan juzgarla. Esto conlleva que las reacciones primeras a la idea dejen un margen de interpretación muy amplio, lo que a su vez va acompañado de una cierta dosis de confusión y error, que ha dado lugar a tantas interpretaciones como intereses se iban manifestando en torno al instrumento. En segundo lugar, una falta de interés, dato que ya viene siendo habitual en toda la temática relativa al proceso de integración europeo. Tercero, una gran discrepancia entre los diferentes intereses sin que las directrices marcadas en la propuesta permitan percibir el valor añadido que la iniciativa presenta para las diferentes partes. Cuarto, un escaso empuje desde la entidad promotora de la idea, acompañado de un escaso seguimiento de los esfuerzos realizados por otros organismos o entidades regionales. Y por último, tanto la falta de apoyo por parte de los Estados como la falta de previsión económica para apoyar el desarrollo de esta propuesta.

(26) Información obtenida en entrevistas mantenidas por la autora con los responsables de las diferentes experiencias piloto durante el año 2005.

VI. EL PAPEL DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN

En el año 2004 se convocaba, bajo presidencia holandesa, la primera reunión de alto nivel sobre la gobernanza europea (*High Level Meeting* o *HLM* como se conoce a este tipo de reunión anual en los círculos convocados a la misma) de los representantes estatales del nivel regional y local en los distintos Estados miembros. También se invitaba a los representantes del nivel regional y local llamados a participar por el Estado. El objetivo de esta convocatoria era debatir sobre la gobernanza y la Unión Europea, se convocaría con carácter anual, siguiendo un programa de trabajo plurianual. Se organizaría en el segundo trimestre de cada año bajo la presidencia de turno del Consejo de la Unión. En el orden del día de esta primera reunión, se incluyó el debate sobre la idea de los contratos y acuerdos tripartitos propuestos por la Comisión. En la reunión de la Haya se acordó que el instrumento tenía potencial, pero que contenía demasiados elementos no clarificados, por lo que debía ser analizado en profundidad. Para ello se encargaría un estudio académico que analizara las ventajas y desventajas de una iniciativa de esta envergadura y las posibilidades que presentaba de cara al futuro. La siguiente reunión de alto nivel tendría lugar a finales del 2005, bajo presidencia británica, por lo que, previamente a dicha reunión, se encargó dicho estudio al Instituto Europeo de Administración Pública de Barcelona (EIPA-CER) (27). Durante la reunión del HLM en Londres, y a la vista del informe presentado por EIPA, así como de las manifestaciones de los representantes de la Comisión de su intención de cerrar la fase piloto de los convenios a finales de ese año 2005, se concluyó que el dotar a los niveles subestatales de gobierno de un mayor grado de participación en la elaboración de las normas de ejecución aumentaba la legitimidad del derecho europeo. Que la flexibilización de los instrumentos de ejecución de normas, respetando los objetivos, redundaría en mejores leyes, más eficaces y con mayores índices de acatamiento. Y como consecuencia de todo ello, los ciudadanos europeos sentirían la construcción de la Unión más cercana.

En Londres siguiendo las recomendaciones realizadas en el informe de EIPA, se solicitaba a la Comisión que preparara un documento sobre las oportunidades y dificultades a las que se enfrenta este instrumento. Se debería establecer una clara distinción entre convenios y contratos procediendo

(27) El estudio se encargó por la ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) a EIPA (European Institute of Public Administration) en agosto del 2005, y fue presentado por GRACIA VARA, directora del equipo de investigación, en la reunión de Londres en octubre de dicho año. El informe ha sido publicado en septiembre del 2006 por EIPA y ODPM. Para más información consultar www.eipa.nl.

al lanzamiento de una nueva ronda de pruebas piloto en el ámbito de los convenios, pero no ceñido principalmente al área de medio ambiente, sino explorando otras áreas. Paralelamente a la reunión de Londres, algunas voces en el seno de la Comisión —en especial la dirección general de Medio ambiente (DG ENV)— reclamaban el cierre del dossier a la vista del escaso impacto habido en la fase de lanzamiento de los experimentos piloto, de los mal entendidos originados por la iniciativa en algunos sectores, y por la ausencia del necesario valor añadido del instrumento que justificara su continuación, sin olvidar por supuesto la negativa de varios Estados miembros a apoyar diferentes iniciativas habidas por sus regiones o ciudades para la firma de acuerdos.

Los responsables de los dos HLM convocados hasta la fecha constituyeron una «*troica ampliada*» compuesta por los responsables de las reuniones (Holanda, Reino Unido y Finlandia, este último Estado como titular de la presidencia de la Unión el segundo semestre del 2006, y responsable del próximo HLM), acompañados de representantes del Comité de las Regiones y de la Comisión europea. Esta *troica ampliada* ha elaborado —bajo la dirección de los responsables finlandeses del HLM a celebrar bajo su presidencia— un cuestionario dirigido a todos los participantes de la reunión de Londres: es decir a los representantes estatales del nivel regional y local de administración. La idea es que dado que hasta la fecha los grandes ausentes en el debate sobre la cuestión de los tripartitos han sido los Estados, obtener a través del cuestionario una señal sobre el interés real que en este instrumento tiene los mismos.

La premisa de la iniciativa del cuestionario para los estados fue que habiendo habido numerosos cambios desde la época en que el Libro Blanco de la gobernanza europea fue redactado, se necesitaba conocer la opinión al día de la fecha de los principales afectados por el experimento.

Ciertamente, desde el año 2001 hasta el día de hoy, las demandas de una mayor participación regional y local en los asuntos comunitarios no han hecho sino aumentar. Al tiempo las herramientas disponibles en el ámbito europeo para la promoción de una auténtica gobernanza multinivel son escasas, por lo que el instrumento tripartito merece ser evaluado con más detalle, incluso si partimos de la premisa de que el resultado hasta ahora es más bien nulo, tomando en consideración los modos en que la herramienta puede llegar a convertirse en un instrumento válido y eficaz para los fines perseguidos. Por consiguiente, lo que pretendía el cuestionario era evaluar no tanto el interés en la herramienta en particular y en exclusiva, sino el apoyo más general —o no— a las herramientas que permitan una auténtica gobernanza multinivel. La *troica* se hace eco de la importancia de las respuestas que

obtengan por parte de los Estados e invita a estos a preparar la respuesta, reuniéndose si fuera pertinente con el nivel regional y local. Con las respuestas que se recibieron en junio de 2006 a este cuestionario, se preparó un informe que fue presentado durante la tercera reunión del HLM celebrada en los días 2 y 3 de octubre del 2006 en la ciudad de Turku, bajo presidencia finlandesa.

De las conclusiones del HLM de Turku se desprende que los resultados del mismo —a pesar del apoyo explícito de varios EM al instrumento—, se inclina claramente por la valoración negativa de la idea de los tripartitos y expresamente se declina del apoyo a su continuación, muy en la línea de lo expresado por el representante de la Comisión la víspera durante su presentación. Esto no era sino el resultado de unos intereses poco comunes tanto entre el nivel estatal como subestatal, y muy especialmente el resultado de la retirada del apoyo por parte de la Comisión Barroso a un instrumento que había nacido directamente de las ideas del Presidente Prodi y su equipo.

En Turku, y a pesar de que se reiteraba la necesidad de instrumentos para una mejor gobernanza multinivel, no hay propuestas alternativas. Antes al contrario, la Comisión retorna a los tiempos de alabanza a las bondades del sistema de la Europa de los Estados como su único interlocutor válido en los procesos de toma de decisiones.

VII. EL ANÁLISIS DEL EXPERIMENTO: EXTRAPOLANDO LOS RESULTADOS

En su Libro Blanco de la Gobernanza Europea, la Comisión enfatiza la necesidad de reformar el proceso de toma de decisiones comunitario y los mecanismos de ejecución de la normativa, a fin de reforzar la integración europea y la dimensión estratégica de las políticas comunitarias. Es por ello que decide que los legisladores deben centrarse en marcar las directrices políticas de la Unión, y limitar los actos legislativos al establecimiento de aquellos «elementos esenciales» que dejen a los ejecutivos la facultad de establecer la norma de detalle para el correcto cumplimiento de los objetivos marcados.

El actual sistema de implementación de las normas y programas comunitarios conlleva no pocos problemas de coordinación legislativa. Hay que tener en cuenta que entre el 70 y el 80% de las políticas comunitarias requieren actos legislativos de ejecución cuyo cumplimiento recae sobre las autoridades regionales y locales. Es por ello que deberían existir los mecanismos de coordinación adecuados que permitieran la adaptación de la norma a la

realidad territorial afectada. Se ha intentado en los últimos años del proceso de integración europea la apertura suficiente de los mecanismos de toma de decisiones que permitan la toma en consideración de las diferencias y peculiaridades territoriales en el territorio de la unión. Ello no obstante las estadísticas muestran que el grado de incumplimiento o cumplimiento deficitario de la norma es una realidad que va en aumento. Es por ello que la conclusión no puede ser otra que los instrumentos a nuestra disposición para facilitar el respeto de la norma en la diversidad, y ayudar mediante una implicación activa de los actores regionales y locales al cumplimiento de la regla, esta lejos de hacerse realidad (28).

Ante este panorama, la iniciativa del libro blanco de abrir la participación a más actores a través de los instrumentos tripartitos se perfilaba como la única herramienta a nuestro alcance. Habiéndose demostrado ya que en su actual concepción ha sido eliminada, la conclusión no puede ser otra que no existe la verdadera voluntad política para reabrir la fase experimental del instrumento, o mejor, inventar otro más factible.

VIII. CONCLUSIONES

La Comisión se embarcó durante el mandato de Romano Prodi en un proyecto de descentralización de las políticas europeas. Esa Comisión no obtuvo en sus iniciativas lanzadas en el Libro Blanco los apoyos necesarios ni dentro ni fuera de la misma: dentro, al no contar con un apoyo unánime de las distintas DGS, siendo una propuesta defendida desde la Secretaría General y algunas DGS minoritarias. Fuera, porque de las reacciones de las partes a la propuesta se desprende que su vaguedad e imprecisión la ha hecho víctima de malos entendidos e interpretaciones que en cualquier caso no han contado con las necesarias aclaraciones de Bruselas, precisamente por la falta de apoyos que la propia Secretaría General encontraba a su iniciativa y por el cambio del Presidente de la Comisión y el colegio de Comisarios.

La nueva Comisión, espectador de primera línea del fracaso del proceso constituyente, se embarca en un proceso de cambios y reformas bajo la premisa «*Better regulation*» (legislar mejor). Esta premisa general se concreta bajo Presidencia Británica en el principio «*less regulation*»: para legislar mejor, legislemos menos. Y en este proceso de cambio, no sólo se eliminan

(28) Ver los informes anuales 2004 y 2005 (versión inglesa) «Monitoring the application of Community law»: http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions.

propuestas legislativas, sino ideas de gobernanza multinivel que habían gobernado en la anterior Comisión.

El proceso de integración sólo es concebible sobre la base de responsabilidades compartidas entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y la sociedad. Pero la propuesta de los tripartitos, tras las numerosas matizaciones, resultó ser una propuesta de flexibilidad en una única dirección, por cuanto el peso del instrumento recaía en su totalidad en el nivel subestatal sin grandes compensaciones a cambio. La falta de clara determinación tanto dentro como fuera de la Comisión por mejorar el instrumento ha culminado con su enterramiento bajo presidencia finlandesa.

Son los tiempos del *better regulation* entendido como *less regulation*, y las víctimas del *less* pudieran resultar ser los actores que ocupan el nivel subestatal de gobernanza.

Extrapolando los resultados de este análisis podremos confirmar lo que la literatura contemporánea sobre la gobernanza multinivel ha venido sosteniendo: que, a pesar de la existencia de un mayor reconocimiento del nivel subestatal y la necesidad de ampliar y flexibilizar las relaciones de los Estados con ese nivel, las jerarquías formales permanecen y no se han visto alteradas de manera notoria por la emergencia del nivel subestatal.

Zaragoza, 5 de octubre de 2006.