

Nuevas herramientas para la gobernanza europea multinivel: los contratos tripartitos por objetivos

Gracia Vara Arribas

Senior Lecturer, EIPA-CER

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA EUROPEA DEL SIGLO XXI
 2. EL NACIMIENTO DE LA IDEA DE LOS CONTRATOS TRIPARTITOS–2.1. *La evolución de la idea: los grupos de trabajo que diseñaron la propuesta*–2.2. *La concreción de la idea de contratos y acuerdos tripartitos por objetivos: la comunicación del 2002*–2.3. *Las reacciones de las partes ante la propuesta*
 3. LA FASE PILOTO Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS–3.1. *El valor añadido de los instrumentos tripartitos*
 4. EL PAPEL DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN
 5. EL FUTURO DE ESTA HERRAMIENTA DE GOBERNANZA MULTINIVEL: CONCLUSIONES
-

La Comisión europea en su libro blanco de la Gobernanza lanzó una idea novedosa y atrevida: los contratos tripartitos por objetivos. Erigiéndose en guardiana y promotora de la adecuada participación regional y local en los actos normativos de ejecución¹ en Europa, la Comisión europea lanza una propuesta que quizás por resultar un tanto revolucionaria nació tullida: lo que se inició como una idea pionera y no carente de elementos interesantes para que la Comisión y una región o ciudad europea pudieran pactar mediante contrato *bilateral* las herramientas para una mejor y eficaz ejecución de la *norma* comunitaria en un determinado territorio, se ha convertido actualmente en una propuesta para pactar de manera trilateral (el estado, la Comisión y el nivel subestatal) y no vinculante, acuerdos para la buena ejecución de los *planes y programas comunitarios*, adaptados al territorio de que se trate.

Esta herramienta modificada en relación con la propuesta inicial, pudiera tal vez tener su utilidad, pero sus elementos se parecen más a los acuerdos de asociación (*partnership*) ya empleados en las políticas regionales, en el uso de los fondos estructurales, que a algo realmente nuevo y revolucionario. En cualquier caso estamos en la fase de análisis de la herramienta, de investigación del potencial valor añadido que este nuevo instrumento pueda tener para las instituciones comunitarias, los estados y las regiones y ciudades de Europa. Y en este análisis del valor del instrumento, verificamos también la existencia –o no– del interés por parte de los estados de abrir Europa a una auténtica gobernanza multinivel.

1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA EUROPEA DEL SIGLO XXI

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 ciudadanos². 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

¹ Por *actos normativos de ejecución* nos referimos en este texto a los Reglamentos, Directivas y Decisiones adoptados por la Comisión en sus funciones legislativas delegadas por el Consejo, y supeditada al control de los comités de ejecución o comités de comitología. Y diferentes de lo que el libro blanco denomina *legislación primaria*, término por el que siguiendo a la Comisión nos referiremos para designar los actos de derecho derivado del artículo 249 del TCE.

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

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 inmediato 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 Blanco³. Fue en este contexto 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 estar más implicada, y la insistencia de 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 al interior de la Comi-

³ Cram L (2001) «Whither the Commission? Reform, renewal and the issue-attention cycle», *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, núm. 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 Looking Back? The Commission and the Reform of Governance in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, núm. 5.

sión 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 gobernanza⁴. Esencialmente, se sostiene la hipótesis general –o incluso el postulado– de que los regímenes políticos contemporáneos tienen una tendencia clara a la pluralización. El espacio local⁵ 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 Miembros⁶.

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 sociales⁷.

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 del 2000⁸, 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 que los gobiernos nacionales impliquen plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas. Estas 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 re-

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

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., pg. 7.

⁷ Libro blanco op. cit., pg. 12.

⁸ CoR 186/2000: Las nuevas formas de gobernanza: Europa un marco para la iniciativa de los ciudadanos

⁹ Libro blanco op. cit., pg. 14.

gionales y locales, y para aquellas legislaciones y programas con un fuerte impacto territorial, propugna su aplicación con una mayor flexibilidad, siempre que se mantenga un equilibrio en las condiciones de competencia del mercado interior. Esta visión un tanto mercantilista de la «flexibilidad» ha generado no pocos problemas en la interpretación del término, tal como veremos más adelante.

2. 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 Trailé 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 innecesario¹¹. 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 *directivas*

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.

*de aplicación*¹² del mercado interior que deberían haberse transpuesto en el 2000, sólo cinco se incorporaron a la legislación de todos los Estados miembros¹³.

Si las normas no son interiorizadas y aceptadas por aquellos que están obligados a transponerlas, o si éstas 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 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.

2.1. 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 período de consultas realizados a través del portal electrónico Europa de la Comisión¹⁴. De especial interés para el tema que nos ocupa son los trabajos llevados a cabo por los grupos denominados 3B («descentralización, mayor implicación de los actores regionales y locales»), 4C («Gobernanza multinivel: por una asociación de los diferentes niveles regionales y locales»). Tam-

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., pg. 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.

bién es digno de mención en el contexto del presente artículo los trabajos del grupo 2C («legislar mejor»)¹⁵.

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 fórmulas 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 ésta una medida auténticamente revolucionaria: utilizar acuerdos contractuales en la «legislación secundaria (reglamentos, directivas)»¹⁶ 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 período de vigencia, los actos normativos de ejecución dictados por la Comisión serían, en el territorio afectado y por tiempo determinado, sustituidas 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. 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 Estado¹⁷.

¹⁵ Traducción libre de la autora.

¹⁶ Actos legislativos de ejecución, dentro de las competencias legislativas delegadas de la Comisión.

¹⁷ Informe del Grupo de Trabajo 3B. Pg. 34.

Por su parte el grupo de trabajo sobre Gobernanza multinivel (4C) propuso la generalización del principio de asociación (*partnership*) en la ejecución de las políticas comunitarias, entre tres niveles de actores: estatal, subestatal y comunitario. Proponían ampliar el principio de asociación tripartita y sugirieron la preparación de un libro verde sobre generalización de dicho principio tomando en cuenta cuatro tipos de estado en la Europa de 15: los tres Estados federales (Alemania, Austria y Bélgica), los tres estados unitarios regionales (España, Italia y el Reino Unido), los cinco estados unitarios descentralizados (Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda y Suecia), y los cuatro estados centralizados (Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal). El grupo presentó modelos de asociación tripartita y estableció que la propuesta de asociación podría ser iniciada por la Comisión, los estados miembros o las autoridades regionales y locales. El grupo también dejó abierta la forma de partenariado: mediante acuerdos o contratos, una declaración de entendimiento, una declaración de intenciones o una mesa redonda.

Así pues, lo que estaba sobre la mesa de debate eran dos tipos principales de contrato: o bien la opción presentada por el grupo 3B con la firma de un contrato centrado en un elemento de la política (por ejemplo, una directiva concreta) o la opción del grupo 4C de un contrato más amplio sobre un área geográfica determinada, teniendo en consideración los diferentes grupos de Estados.

Estos planteamientos venían completados por los trabajos del grupo 2C que a pesar de no referirse directamente a la propuesta de los contratos tripartitos, sus ideas coinciden en muchos aspectos con los principios fundamentales establecidos en dichos instrumentos: el grupo aborda también la cuestión de la necesidad de una mayor flexibilidad en la legislación debiendo ceñirse a aquellas áreas en que es estrictamente necesario tener una norma a nivel europeo. Por ello insisten en la necesidad de tener herramientas alternativas o complementos a la norma, de forma que se asegure que hay una verdadera posibilidad de elección de instrumentos.

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 comunica-

ción 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.

2.2. 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 2002¹⁸. 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 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 practicará 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 sólo tras esta fase experimental se contemplará 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 subnacio-

¹⁸ COM (2002) 709 final.

nales 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: 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 la Comisión de su ejecución, y por tanto está sujeto a un posible procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 226 del Tratado CE.

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 concretará 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.

2.3. Las reacciones de las partes ante la propuesta

Antes de analizar el porqué del fracaso de la fase piloto en la experimentación de la idea de los acuerdos tripartitos es necesario revisar en detalle lo que estaba ocurriendo en los servicios de la Comisión durante este proceso. Hay que tener en cuenta que al interior de la Comisión ha habido diferentes percepciones en torno al tema de los instrumentos tripartitos. Mientras que la Secretaria 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. Hay que tener presente que diferencias como ésta manifestadas dentro de la Comisión no son inusuales, tanto a nivel de los servicios como a nivel colegial. A menudo, tal como demuestra amplia literatura académica sobre la cuestión somos espectadores de una política burocrática ejercida por el ejecutivo comunitario¹⁹. Por lo tanto no es de extrañar que surjan en una cues-

¹⁹ EGEBERG M. (2006), «Executive politics as usual: role behavior and conflict dimensions in the College of European Commissioners», *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, núm. 1; CHRISTIANSEN, T. (2006) «The European Commission between continuity and change» in J. J. Richardson (ed.) *European Union: Power and Policy-making* (3rd ed) (London: Routledge). HOOCHÉ, L. (2000) «A House with Differing Views: The European Commission and Cohesion Policy», in N. NUGENT (ed.), *At the Heart of the Union: Studies of the*

ción tan revolucionaria y novedosa como son los contratos tripartitos por objetivos. 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 Comisión²⁰.

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– ésta 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 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 éstas 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 resultaran 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 tipo de distorsión a la consecución del

European Commission, 2nd edn (Basingstoke: MacMillan), ICEBERG, M. (1995) «Bureaucrats as Public Policy-Makers and their Self-Interest», *Journal of Theoretical Politics* VALS, No; CHRISTIANSEN, T. (1997) «Tensions of European Governance: Politicized Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission», *Journal of European Public Policy* VALS, No; CAIN, M. (2000) «Administrative Culture in the European Commission», in N. NUGENT (ed.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, 2nd edn (Basingstoke: MacMillan)

²⁰ 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 éste ha ido evolucionando.

mercado interior²¹ 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 realidades²². Entiende que este instrumento permitirá asociaciones que conduzcan a la consecución de objetivos comunes y a la reducción de costes innecesarios para la Unión²³.

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 parecían 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.

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 período determinado y para el área metropolitana de Milán con los objetivos marcados en la agenda europea medioambiental del momento²⁴.

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

²¹ 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.

²² Opinión del CdR, 13 de marzo de 2002 sobre el Libro Blanco de Gobernanza Europea. Punto 5.5.

²³ Opinión del CdR de 2 de julio de 2003 sobre el seguimiento del Libro Blanco de Gobernanza Europea. Punto 1.20 y 1.21.

²⁴ 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.

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 europeos²⁵. En la opinión del CdR «Legislar mejor 2004» su portavoz, el Sr. Delabarre, insistió en la necesidad del relanzamiento de la idea por parte de la Comisión²⁶.

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 diluyendo. 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 asistentes²⁷.

3. LA FASE PILOTO Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

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 acuer-

²⁵ 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.

²⁶ Opinión del CoR de 12 de octubre de 2005 op. cit.

²⁷ 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*.

dos tripartitos por objetivos, sólo uno se ha firmado (Lombardía 2004) y ésta 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 hacer necesario que la Comisión facilite algún tipo de financiación.

No todas las entidades subestatales embarcadas en esta fase piloto coinciden en que una de las mayores dificultades este 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 experimento²⁸.

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 qué 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 lugar, 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 pro-

²⁸ Información obtenida en entrevistas mantenidas por la autora con los responsables de las diferentes experiencias piloto durante el año 2005.

motora 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.

3.1. El valor añadido de los instrumentos tripartitos

Uno de los requisitos establecidos por la Comisión en su comunicación del 2002, a fin de poder proceder a la firma de contratos o convenios tripartitos era que aportasen un valor añadido. Este se entendía en clave de una mayor simplificación de los procedimientos, beneficios políticos y una mejora de la eficacia en la toma de decisiones que debería derivarse de la mejora en la participación de las autoridades regionales y locales²⁹.

Lo que no se aclara en la referida comunicación es si cada firma deberá ir precedida de una evaluación del valor añadido que se le presume. Esto sería posible si haciendo un análisis comparativo se pudiera demostrar que los objetivos perseguidos se alcanzan mejor por un acuerdo tripartito que por medio de las herramientas legislativas de ejecución tradicionales. O alternativamente que el conjunto de las ventajas contempladas de manera general por el uso de este instrumento, superan las de los mecanismos tradicionales. Por ello resulta importante para este artículo describir los diferentes modos en que los contratos tripartitos «podrían» añadir valor en comparación con otros instrumentos.

Mejora de la legitimidad: Los instrumentos tripartitos pueden verse como una herramienta adecuada para mejorar la participación en la gobernanza europea. La idea que subyace es abrir el proceso de toma de decisiones de la legislación secundaria «implicando a más personas y organizaciones en la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias. Esto facilitaría la percepción de la ciudadanía de que sus problemas son tenidos en cuenta»³⁰.

A través de este instrumento las regiones y ciudades que tienen una responsabilidad de hecho en la ejecución del derecho comunitario pueden implicarse de manera directa en el proceso de transposición y ejecución de la normativa.

Mejores leyes y simplificación de los procedimientos: La ejecución de la norma puede simplificarse porque permite un enfoque multisectorial al poder cumplir con diferentes objetivos marcados en diferentes áreas políticas. Ofrecen un marco único y coherente a través del instrumento a la vez que permite una ejecución flexible para las diferentes realidades de las regiones y ciudades participantes. El uso de este instrumento deberá ser tenido en cuenta a lo largo de todo el proceso legislativo. Tan pronto como se inicia el proceso de redacción de la propuesta legislativa por parte de la Comisión, el diseño de la norma de fuerte impacto territorial se podría simplificar y

²⁹ COM (2002) 709 Final. Contratos y acuerdos tripartitos por objetivos.

³⁰ COM (2001) 428 Final. Libro Blanco de la Gobernanza Europea, pg. 3.

mejorar en el detalle (que puede ser diferente según el territorio del que se trate) y ese detalle ser elaborado a través del instrumento tripartito. Esto conllevaría un mejor y más simple proceso de toma de decisiones sino que también permitiría una clara separación entre las funciones legislativas y ejecutivas a nivel europeo en línea con las ambiciones del libro blanco de la Gobernanza Europea. Las autoridades regionales y locales no se convertirían en colegisladores pero con los instrumentos tripartitos serían capaces de jugar un papel más activo como parte del ejecutivo y por tanto tener un mayor sentido de responsabilidad sobre la legislación resultante a ejecutar.

Más transparencia y apertura: El uso de los instrumentos tripartitos conllevaría necesariamente un mayor debate público sobre los asuntos que la legislación europea aborda. La preparación de un acuerdo tripartito puede implicar la consulta y el intercambio de pareceres con otros actores estatales, regionales y locales, resultando en un mayor análisis y conocimiento de los temas con la consiguiente generación de expertos. Este enfoque no sería sino el reflejo de la idea de mejorar la implicación de los actores no institucionales en la elaboración de las políticas. Además las relaciones entre las partes implicadas mejoraría la ejecución de los proyectos. Y de cara a la ciudadanía, este sistema puede establecer nuevos modelos para la participación de la sociedad civil y facilitaría la comunicación e información en el nivel regional y local sobre la importancia de los asuntos europeos.

Mayor eficacia y mayor rapidez en la ejecución: Si se mejora la legitimidad y la comunicación, como consecuencia habrá repercusiones en la eficacia de la gobernanza europea. El uso de los instrumentos tripartitos puede ayudar a mejorar la eficacia y producir leyes mejor dirigidas a sus objetivos. El proceso de toma de decisiones puede convertirse en algo más ágil puesto que los detalles, las leyes de ejecución no se tendrían que negociar en el proceso legislativo pero se podría delegar para la fase de ejecución por medio de los tripartitos. Más en concreto podrían hacer del sistema de ejecución y cumplimiento de leyes un sistema más eficaz. Esto es de especial importancia si tenemos en cuenta el importante déficit de la Unión en materia de cumplimiento de la legislación comunitaria. Se calcula que el retraso en el cumplimiento de las leyes o su implementación incorrecta llega al 80% de los actos legislativos en vigor. Cuantas más regiones y ciudades se impliquen directamente en la preparación de las normas de ejecución, adaptando la norma a su realidad local es de esperar que mayor sería la calidad de la norma y el nivel de acatamiento. Después de todo aunque la implementación de las directivas deja margen de flexibilidad a las autoridades sobre cómo alcanzar los objetivos, este instrumento ofrece una herramienta de coordinación e intercambio de perspectivas que podría mejorar la implementación de la norma con fuerte impacto territorial.

A pesar de todo lo dicho el valor añadido de este instrumento no era claro para todas las partes. Su utilidad ha sido objeto de numerosos debates y los resultados de los mismos no siempre han resultado pacíficos. Por ello es necesario examinar las reacciones expresadas por diferentes partes implica-

das en el proceso de concretar y clarificar la propuesta nacida de la Comisión hace ya cinco años.

4. 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 (*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. 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 previo a dicha reunión se encargó dicho estudio al Instituto Europeo de Administración Pública de Barcelona (EIPA-CER)³¹. 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, resultaría 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 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

³¹ 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 será publicado en julio del 2006 por EIPA y ODPM. Para más información consultar <http://www.eipa.nl>.

voces al interior 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.

A pesar de ello a la vista del resultado de la reunión de Londres y las peticiones de los representantes de los Estados Miembros allí reunidos, la Comisión decidió preparar el documento que se le solicitaba, y que será publicado probablemente en junio del 2006³².

Los responsables de los dos HLM convocados hasta la fecha continúan trabajando en este tema. Se ha constituido 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 en el segundo trimestre del 2006 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 tienen los mismos.

La premisa de la iniciativa del cuestionario para los estados es que ha habido numerosos cambios desde la época en que el libro blanco de la gobernanza europea fue redactado. 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 pretende el cuestionario es 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 éstos a preparar la respuesta reuniéndose si fuera pertinente con el nivel regional y local. Con las respuestas que se reciban de este cuestionario se preparará un informe que será presentado durante la próxima reunión del HLM que ten-

³² Información obtenida en diferentes entrevistas con miembros de la Secretaría General de la Comisión Europea durante el primer trimestre del 2006.

drá lugar en octubre del 2006 en la ciudad de Turku bajo presidencia finlandesa.

5. EL FUTURO DE ESTA HERRAMIENTA DE GOBERNANZA MULTINIVEL: CONCLUSIONES

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, está lejos de hacerse realidad³³.

Ante este panorama, la iniciativa del libro blanco de abrir la participación a más actores a través de los instrumentos tripartitos se perfila como la única herramienta a nuestro alcance. Habiéndose demostrado ya que en su actual concepción es de difícil formalización, habrá que analizar primero si existe la verdadera voluntad política para reabrir la fase experimental del instrumento. Y segundo, habrá que pensar en profundidad como solucionar las dificultades jurídicas, técnicas y políticas que la herramienta tripartita plantea, y si dicha herramienta debe tener carácter vinculante para dotarla de auténtico valor añadido, tal como reclamaban en sus inicios los gestores de la idea.

Barcelona, 16 de mayo de 2006.

³³ 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.