

LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA ELABORACIÓN Y EN LA EJECUCIÓN DEL DERECHO EUROPEO

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

Profesor Titular de Derecho Administrativo. UNED.

SUMARIO: I. Introducción. II. La participación regional en la fase legislativa europea: 1. *Relación Comisión y Regiones en el procedimiento legislativo.* 2. *Intervención de naturaleza parlamentaria: los Parlamentos regionales.* 3. *La intervención de las Regiones en el seno del Consejo.* III. La participación de las regiones en la fase ejecutiva del Derecho europeo: 1. *Fase ejecutiva europea: las regiones en el seno del procedimiento comitológico.* 2. *Fase ejecutiva nacional: Derecho europeo de la ejecución por las regiones.* IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La irrupción de las regiones en el sistema institucional y administrativo de la Unión Europea se ha verificado especialmente en el último decenio del pasado siglo en paralelo con los procesos internos experimentados por algunos de sus Estados miembros. La Unión Europea ha intentado responder a las pretensiones regionales a través de soluciones orgánicas (Comité de las Regiones), procedimentales (diálogos sistemáticos más o menos consolidados) y competenciales (configuración ejecutiva de sus Políticas o, más recientemente y con carácter innovador, delegaciones de competencias ejecutivas en las regiones vía contratos o convenios). Ésta va a ser la perspectiva desde la que se va a estudiar el fenómeno regional en la integración europea: no tanto desde el punto de vista de las reivindicaciones regionales –de finalidad esencialmente política y más en clave «regionalista» o «nacionalista»– como desde el estricto punto de vista europeo. No obstante lo cual, se harán referencias

paradigmáticas a regulaciones nacionales en la medida en que ejemplifican precisamente las posibilidades abiertas por la regulación europea.

Asumida, pues, esta premisa europea del análisis de la implicación regional en el funcionamiento de la Unión Europea, es necesario advertir que una actuación europea en tal dirección debe hacerse con suma prudencia y abstracción, pues por muy relevantes que sean los procesos nacionales de descentralización política experimentados por algunos Estados miembros (Alemania, Italia, España, Bélgica, en especial), lo cierto es que el fenómeno no es generalizado. Más aún, una acción europea encaminada a reconocer un cierto estatus a las regiones se puede topar con la oposición de Estados no descentralizados que incluso pudieran, por su tamaño económico o demográfico, temer la competencia de las regiones si emergieran con voz propia en el escenario institucional europeo.

Dividiremos nuestro estudio en la participación regional en la fase legislativa europea, en primer lugar, y en la fase ejecutiva, en segundo lugar, subdividiendo esta última en su dimensión estrictamente europea y, con más proyección, en su realidad interna nacional.

II. LA PARTICIPACIÓN REGIONAL EN LA FASE LEGISLATIVA EUROPEA

Si el esquema del procedimiento legislativo responde básicamente a la regla de que la Comisión propone y el Consejo y el Parlamento disponen, resulta necesario analizar en qué medida estas instituciones han previsto y facilitado la implicación de las regiones en este momento procesal.

1. *Relación Comisión y Regiones en el procedimiento legislativo*

1.1. *Consultas previas de la Comisión a las regiones*

Aunque la distinción y nomenclatura formal de los actos legislativos no sobrevivirá a la reforma de los Tratados de 2007-2008, es válida sustancialmente la previsión del *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, anejo al malogrado Tratado Constitucional, en virtud de la cual «antes de proponer un acto legislativo europeo, la Comisión procederá a amplias consultas ...[que] deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas» (n. 2).

En el eufemismo «dimensión regional y local» se camuflan sus gobiernos, no sus Parlamentos, pues el Protocolo deja claro que «incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas» (n. 6). La interlocución es, pues, con los gobiernos nacional y regional, así como con los Parlamentos nacionales, los cuales son libres de dar entrada a su vez a los Parlamentos regionales.

1.2. *Diálogo Comisión y regiones en la formulación de las Políticas europeas*

Fuera de la previsión del Protocolo de aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, y con un alcance y motivación diferente, la Comisión se ha comprometido a consultar con las regiones a la hora de formular las políticas europeas en las que aquellas se encontrarán implicadas en fase de ejecución. A tal fin, elaboró la Comunicación *Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea*¹. Su **finalidad** confesada es «asociar a los actores territoriales, a través de las asociaciones europeas y nacionales de colectividades regionales y locales, ofreciéndoles la posibilidad de expresarse antes de que se inicien los procesos decisorios formales sobre las políticas europeas que contribuyen a aplicar». Vinculado a su finalidad, la **justificación** de este diálogo se pretende encontrar en el **principio de eficacia**, que no en vano es el principio más invocado por la Comisión y por el Legislador europeo a la hora de implicar a las regiones en el funcionamiento europeo (tanto en su fase legislativa como en su fase ejecutiva), soslayando deliberadamente cualquier alusión explícita al principio de subsidiariedad. De esta manera se rebaja el escenario del reconocimiento de las regiones en la Unión Europea por la carga política del mencionado principio de subsidiariedad, amparando su implicación en cambio en un principio de marcado carácter administrativo como es el de eficacia.

Sí se menciona, por el contrario, el principio de subsidiariedad para seleccionar las regiones con las que entablar el diálogo, pero se hace como un criterio más junto a «la arquitectura institucional de la Unión» y «al principio de respeto de la autonomía constitucional de los Estados miembros y de la organización de las relaciones con sus entidades territoriales». Este diálogo oficioso no lo es directamente con colectividades territoriales singularizadas, sino con «asociaciones» de éstas, ya sean europeas, ya nacionales. Para la identificación y selección de las asociaciones en cuestión la Comisión pretende implicar al Comité de las Regiones, sin que su opinión sea no obstante vinculante, lo cual constituye un ejemplo más del descrédito de este organismo no tanto ante la Comisión como sobre todo ante algunas regiones europeas que tradicionalmente han pretendido salirse del cauce del Comité para conseguir una interlocución directa ante las Instituciones europeas, como medio de afirmación política identitaria. En lo que respecta a los requisitos de dichas asociaciones, para la Comisión «las organizaciones habrán de ser representativas y capaces de emitir un dictamen colectivo y de transmitir las propuestas y orientaciones de la Comisión a sus mandantes nacionales». Más concretamente, las regiones asociadas deben participar en la aplicación de la política europea en cuestión y tener, por sus objetivos, un interés directo en dicha política. En definitiva y con gran trascendencia, será la Comisión la que, para cada reunión y según el tema o política a tratar, invitará a cada asociación, teniendo en cuenta las propuestas del Comité de las Regiones.

En lo que respecta al momento del diálogo, éste se verificará antes de que haya una propuesta de la Comisión, documento que marca el inicio de lo que se denomina

¹ COM(2003) 811final, de 19 de diciembre de 2003.

«proceso decisorio formal». Y en cuanto al contenido, abarcará las iniciativas de las políticas que tienen incidencia territorial directa o indirecta: cohesión económica y social, política regional, política social, política de empleo, transportes, energía, medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, política agrícola común, redes de infraestructuras transeuropeas, sanidad, educación y cultura, formación profesional, justicia y asuntos de interior, política de los consumidores, etc.

Desde el punto de vista operativo, la convocatoria y organización de las reuniones correrá siempre a cargo de la Comisión y dependerá del programa de trabajo anual de ésta. Habrá al menos una reunión anual entre el Presidente de la Comisión y los representantes de las asociaciones regionales y locales y reuniones de trabajo con los Comisarios responsables de las políticas con incidencia territorial según se verifiquen iniciativas en ellas.

2. Intervención de naturaleza parlamentaria: los Parlamentos regionales

Desde el punto de vista estrictamente europeo, la intervención de los Parlamentos regionales no se encauza a través del Parlamento europeo, sino a través de los Parlamentos nacionales en el seno del procedimiento establecido por el Protocolo de aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En última instancia, el Derecho europeo más que posibilitar esa intervención parlamentaria regional lo que está haciendo es, una vez más, remitirse a los sistemas constitucionales internos. Serán, pues, los Parlamentos nacionales los que deberán establecer los requisitos sustantivos y procedimentales de una eventual consulta con los Parlamentos regionales, sin que no obstante éstos se vean reconocidos como actores activos del procedimiento legislativo europeo².

3. La intervención de las Regiones en el seno del Consejo

Al Derecho europeo le es indiferente quién es el representante concreto del Estado miembro en una reunión de un órgano del Consejo (grupos de trabajo, comités o el propio Consejo de Ministros) con tal de que se cumplan dos requisitos imprescindibles:

1º) En primer lugar, que su representación sea válida³, pues conforme al Reglamento Interno del Consejo «competará a cada Estado miembro determinar de qué

² En España, algunos Estatutos de Autonomía prevén expresamente la participación de sus Asambleas Legislativas regionales en los procedimientos de control de la aplicación de la subsidiariedad y de la proporcionalidad: *Vid.* ORDÓÑEZ SOLIS, D.: «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos» en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 4, 2007, pp. 86-90.

³ Anexo I Reglamento interno del Consejo: RIconsejo.

modo estará representado en el Consejo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 203 del Tratado CE».

2º) En segundo lugar, que –como dice el Tratado– comprometa al Gobierno de dicho Estado miembro. En este sentido, no es necesario que se trate estrictamente de un miembro del Gobierno de un Estado miembro, ni siquiera que forme parte de la misma Administración que aquel, pudiendo el Gobierno hacerse representar por el titular de un órgano de otra Administración Pública de ese Estado. En efecto, aunque del tenor literal del artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea pudiera desprenderse que ha de tratarse necesariamente de un miembro «de rango ministerial» (esto es, de un Ministro), la rigurosidad formal del Derecho Europeo cede a la flexibilidad funcional final de que lo importante es que ese representante –sea el que sea– vincule jurídicamente al Gobierno del Estado miembro en cuestión. Más aún, la actual redacción data de 1992, cuando se modificó la anterior que exigía terminantemente que «cada Gobierno estará representado en él por uno de sus miembros». El cambio es evidente, pues en la actualidad se trata de «un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro».

Estos son, pues, los reducidos pero trascendentales límites que señala el Derecho europeo en cuanto a la integración nacional de los órganos del Consejo. Normas que se aplican, como decimos, tanto a los órganos del Consejo como a aquellos comités que se integran a través del Consejo (en especial, los comités de la comitología). Dentro de ellos deberán moverse los Estados miembros.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA FASE EJECUTIVA DEL DERECHO EUROPEO

1. *Fase ejecutiva europea: las regiones en el seno del procedimiento comitológico*

Los comités que el legislador instituye para asesorar y controlar a la Comisión cuando ésta ejerce competencias ejecutivas delegadas por aquel se integran por un representante de cada Estado miembro, además del de la Comisión que los preside. Una vez más, la amplia remisión a «un representante de cada Estado miembro» difiere a la regulación y práctica nacional la designación de dicho representante, sin especificar que deba ser un miembro del Estado en sentido estricto, permitiendo una vez más la participación o presencia de funcionarios de las regiones.

Aunque probablemente la dimensión regional de la Comitología no era siquiera vislumbrada por el Legislador europeo, lo cierto es que la participación regional en estos Comités sigue la lógica de su intervención en la fase legislativa. Más aún, su presencia en estos foros es incluso más coherente y justificada en la medida en que la europeización de competencias ejecutivas que, internamente, corresponderían a las regiones va aún más en detrimento de las competencias de éstas. En efecto, adop-

tada una norma legislativa europea, en virtud del principio de administración indirecta correspondería la ejecución a las regiones si las reglas constitucionales nacionales así lo establecen internamente. La autonomía regional es completa y su margen de apreciación y de maniobra muy amplio por cuanto ejecutan –en sentido tanto normativo como aplicativo– directamente la legislación europea. Ahora bien, si entre esta legislación europea y su ejecución regional se interpone una norma ejecutiva europea de desarrollo, la autonomía ejecutiva regional queda reducida considerablemente. De ahí que la reivindicación regional haya fijado también su objetivo en estos Comités, aunque la Unión Europea en modo alguno haya impedido su presencia en el seno de la representación del Estado miembro, si bien, una vez más, deberá ser éste el que organice esa presencia⁴.

2. Fase ejecutiva nacional: Derecho europeo de la ejecución por las regiones

La acción europea ha sido más amplia en la fase ejecutiva nacional del Derecho y de las Políticas europeas. Conscientes de que en algunos Estados los responsables de la ejecución son las regiones, el Legislador y la Comisión Europea han intentado permitir la implicación de aquellas en aras de alcanzar una mayor eficacia en la ejecución del Derecho europeo. No obstante lo cual, esta implicación exige su conciliación con los principios generales establecidos por el Derecho europeo para su ejecución por los Estados.

2.1. Principios de ejecución indirecta del Derecho europeo y regiones

Conforme al art. 10 TCE, «Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión». Esta formulación amplia remite a los Ordenamientos constitucionales internos la determinación de la entidad política o administrativa competente para ejecutar el Derecho europeo, permitiendo así la entrada de las regiones en la fase ejecutiva del mismo. No obstante lo cual, la garantía de la efectiva aplicación de la normativa europea hace que, desde el punto de vista positivo, se predique igualmente de las regiones el principio de cooperación leal y, en última instancia, que no se exceptione la responsabilidad final del Estado en cuanto tal por el correcto cumplimiento del Derecho europeo.

⁴ En España, por ejemplo, la Conferencia para Asuntos Relacionadas con las Comunidades Europeas adoptó unas *Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Comisión Europea*.

2.1.1. Principio de autonomía institucional

Implícito en el artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea antes reproducido, el principio de cooperación leal viene a establecer que los Estados miembros disponen –para el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias– de libertad a la hora de determinar, por un lado, la institución u órgano –legislativo, ejecutivo, judicial; estatal, autonómico o local⁵– encargado de ejecutar dichas obligaciones (*autonomía institucional*⁶) y, por otro, el procedimiento que sirve de instrumento que encauza el cumplimiento interno de tales obligaciones (*autonomía procesal*⁷). Este principio de autonomía de los Estados miembros a la hora de ejecutar el Derecho europeo formaría parte del equilibrio de poderes establecido en los Tratados tanto a escala institucional europea como en la relación Unión Europea-Estados miembros⁸.

2.1.2. Principio de cooperación leal y regiones

En segundo lugar, y con carácter general, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha concretado el alcance del principio de cooperación leal en el caso de los Estados compuestos o federados. Según la jurisprudencia comunitaria, el principio de cooperación se aplica no sólo al Estado central sino también, según la configuración constitucional de los Estados miembros, a los Estados federados, regiones o cualquier organización política territorial de carácter infraestatal⁹. Y ello con independencia de que la responsabilidad frente a las Comunidades recaiga exclusivamente sobre los Estados, no sobre dichas organizaciones infraestatales, pues las obligaciones que se derivan de los Tratados incumben directamente a los Estados miembros en cuanto tales.

2.1.3. Principio de responsabilidad del Estado por el cumplimiento regional de la ejecución del Derecho europeo

Finalmente, pese a la posible intervención regional en la ejecución del Derecho europeo, éste responsabiliza por el efectivo cumplimiento del mismo única y exclusivamente al Estado. El Tribunal de Justicia ha sido tajante al respecto: «ante las Co-

⁵ *Comisión v. Países Bajos*, 25 mayo 1982 (97/81), *Rec.* 1982, p. 1833; *Alemania v. Comisión*, 12 junio 1990 (C-8/88), *Rec.* 1990, p. 2321.

⁶ *International Fruit Company*, 15 diciembre 1972 (51-54/71), *Rec.* 1972, p. 1116.

⁷ *Fleischkontor*, 11 febrero 1971 (39/70), *Rec.* 1971, p. 49; *Rewe*, 16 diciembre 1976 (33/76), *Rec.* 1976, p. 1998.

⁸ OLSEN, J.: «Towards a European Administrative Space» en *Journal of European Public Policy*, 10(4), 2003, p. 9.

⁹ *Comisión v. Bélgica*, 5 mayo 1970 (77/69), *Rec.* 1970, p. 244.

munidades Europeas, el Estado miembro y sólo el Estado miembro, es decir, el Gobierno central, es responsable del cumplimiento íntegro, y dentro de los plazos previstos por la normativa comunitaria, de la legalidad comunitaria. No cabe –concluye el Tribunal de Justicia– invocar argumentos de índole constitucional interna del Estado miembro ni alegar como excusa del incumplimiento un determinado modo de estructura de ese Estado»¹⁰.

Este último valladar de naturaleza jurídica no va a ceder ante reivindicaciones regionales de carácter político que preferirían soslayar esa responsabilidad-tutela del Estado frente a la Unión Europea. Cuestión diferente es que, en el plano estrictamente interno, el Estado establezca a su vez relaciones de cooperación o de corresponsabilidad con las regiones¹¹ y que se puedan establecer mecanismos internos encaminados a re-

¹⁰ *Comisión v. Bélgica*, 2 febrero 1982 (73/81), *Rec.* 1982, p. 189.

¹¹ En el caso de España, el Tribunal Constitucional ha advertido que «esa responsabilidad *ad extra* de la Administración del Estado no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide *repercutir ad intra*, sobre las administraciones públicas autonómicas competentes la responsabilidad que en cada caso proceda» (STC 148/1998, de 2 de julio, n. 8). Alguna legislación sectorial ha previsto esa posibilidad de trasladar internamente la responsabilidad a las Comunidades Autónomas. Así, el artículo 121 bis de la Ley de Aguas (introducido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) estableció: «Las Administraciones Públicas competentes en cada demarcación hidrográfica, que incumplieran los objetivos ambientales fijados en la planificación hidrológica o el deber de informar sobre estas cuestiones, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán en la parte que le sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. En el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración afectada, pudiendo compensarse el importe que se determine con cargo a las transferencias financieras que la misma reciba». Con carácter más general, **La Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social**, reguló la «Responsabilidad financiera derivada de la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea», que posteriormente constituiría igualmente el art. 7 Ley General de Subvenciones 38/2003. Reza así: «Uno. Las Administraciones públicas o sus órganos o entidades gestoras que, de acuerdo con sus respectivas competencias, realicen actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas por cuenta del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (Secciones Orientación y Garantía), Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Instrumento Financiero de Orientación Pesquera y Fondo de Cohesión, y de los nuevos fondos comunitarios que pudieran crearse, asumirán las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones, incluidas las que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea, y especialmente en lo relativo al proceso de liquidación de cuentas y a la aplicación de la disciplina presupuestaria por parte de la Comisión Europea./ Dos. Los órganos competentes de la Administración General del Estado para proponer o coordinar los pagos de las ayudas de cada Fondo o Instrumento, previa audiencia de las entidades afectadas mencionadas en el apartado anterior, resolverán acerca de la determinación de las referidas responsabilidades financieras. De dichas resoluciones se dará traslado al Ministerio de Economía y Hacienda para que se efectúen las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes a aplicar a las entidades afectadas./ Tres. Las compensaciones financieras que deban realizarse como consecuencia de las actuaciones señaladas en el apartado anterior, se llevarán a cabo por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, mediante la deducción de sus importes en los futuros libramientos que se realicen por cuenta de los citados Fondos e Instrumentos Financieros de la Unión Europea, de acuerdo con la respectiva naturaleza de cada uno de ellos y con los procedimientos que se establezcan mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe de los Departamentos competentes».

conocer a los Estados competencias y potestades positivas como envés de su responsabilidad negativa por el incumplimiento regional del Derecho europeo¹².

2.2. Previsión de ejecución indirecta vía regiones

Ahora bien, el principio de autonomía nacional en la ejecución del Derecho europeo no puede ir en detrimento de una ejecución uniforme y eficaz del mismo. Precisamente este último principio de ejecución uniforme y eficaz determina la modulación europea del otro principio de autonomía nacional. Y lo hace no sólo negativamente (predeterminando, por ejemplo, normativa procesal y sustantiva de ejecución) sino también de forma positiva, al configurar una articulación ejecutiva indirecta lo más eficaz posible, lo que en ocasiones puede llevar a considerar el hecho regional como necesario en la organización de la ejecución del Derecho y de las Políticas europeas.

2.2.1. Los Programas Integrados Mediterráneos

Los Programas Integrados Mediterráneos¹³ constituyeron una acción estructural de siete años de duración en beneficio de los países mediterráneos para amortiguar las consecuencias de la adhesión de España y Portugal. La aplicación de estos programas se llevaría a cabo mediante contratos programa entre las partes interesadas, lo que incluía a la Comisión, a los Estados miembros, a las autoridades regionales o cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro (lo que en la práctica permitió asociar también a las autoridades locales), al tiempo que se definían los compromisos respectivos.

2.2.2. Las regiones y la Política Agrícola Común

Las medidas de intervención en los mercados agrícolas y de desarrollo rural que se incluyen en el seno de la política agrícola común se realizan por los Estados y se financian, posteriormente, con cargo al presupuesto de la Unión. A tal fin, se crearon dos fondos agrícolas europeos¹⁴: en la actualidad el Fondo Europeo Agrícola de Garantía («FEAGA»), para financiar las medidas de mercado y otras medidas, y el

¹² El caso español es paradigmático de un modelo interno en construcción. *Vid.*, al respecto, el sugerente trabajo de MONTILLA MARTOS, J.A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2005, en especial el Capítulo IV.

¹³ Reglamento (2088/85/CE) del Consejo, de 23 de julio de 1985, relativo a los Programas Integrados mediterráneos (DO n° L 197, de 27 julio 1985, p. 1).

¹⁴ Reglamento (1290/2005/CE) del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1/25).

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural («FEADER»), destinado a financiar los programas de desarrollo rural. La financiación europea de las intervenciones en los mercados agrícolas se articula en forma de reembolsos mensuales, ordenados por la Comisión, de los gastos efectuados o a efectuar por los Estados. Así pues, la legislación europea establece los gastos que se pueden financiar con cargo al presupuesto europeo, gastos que se realizan no por la Comisión sino por los Estados a través de organismos autorizados (que pueden ser tanto entidades públicas como privadas) y que, posteriormente, se repercuten sobre el presupuesto europeo.

Pieza fundamental del sistema son los organismos pagadores, que en el caso de la gestión compartida no es la Comisión sino los Estados. Ahora bien, éstos deben designar qué autoridad u organismo nacional ejercerá las competencias que la norma comunitaria atribuye a los organismos pagadores. Cada Estado miembro, pues, puede designar las autoridades que actuarán como organismos pagadores y verificará que cumplen las exigencias establecidas por el Derecho Europeo. A su vez, tales obligaciones a desempeñar por los organismos pagadores —excepto el pago de ayudas comunitarias— pueden «delegarse» (art. 6 Reglamento 1290/2005), que en este contexto implica tanto la traslación de la competencia por acto unilateral como la subcontratación con entidades privadas. Evidentemente, al realizar esta designación de organismos pagadores, los Estados miembros estarán condicionados por la distribución interna de competencias (como dice el propio Reglamento, «en función de sus disposiciones constitucionales y de su estructura institucional»), lo que en España, por ejemplo, implica reconocer como organismos pagadores a las Comunidades Autónomas, quienes ostentan la competencia internamente sobre la agricultura. No obstante lo cual, el Derecho Comunitario va a exigir que un solo servicio u organismo (al que significativamente va a denominar «organismos coordinador») desempeñe una serie de funciones: recopilar la información que debe ponerse a disposición de la Comisión y transmitírsela a ésta y fomentar la aplicación armonizada de la normativa comunitaria.

2.2.3. Fondos estructurales

Desde la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en 1975¹⁵, la administración de estos Fondos pivotaba alrededor de dos premisas: la Comisión gestiona formalmente la financiación europea pero los Estados establecen su destino a través, primero, de la definición de los programas nacionales de desarrollo regional por ellos elaborados y, segundo, de las solicitudes concreta presentadas a la Comisión. Al protagonismo estatal en la gestión de los fondos se añadía su reparto legislativo previo por cuotas nacionales. Esta configuración general se mantuvo con el paso de

¹⁵ Reglamento (724/75/CEE) del Consejo, de 18 de marzo de 1975, por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional (*DO* nº L 73, de 21 de marzo de 1975, pp. 1-7). Para la evolución histórica de la Política estructural europea, *vid.* BAUER, M.W., *A Creeping Transformation? The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany*, Kluwer, Dordrecht/Boston/London 2001, pp. 21-39.

los años, sin perjuicio de reformas puntuales de gran trascendencia cualitativa pero de escasa repercusión cuantitativa, como fue el caso de los programas comunitarios fuera del reparto por cuotas nacionales en los que la Comisión disponía de un mayor margen de maniobra¹⁶ y de los programas integrados mediterráneos, que permitían una aproximación descentralizada en su gestión al involucrar a las entidades regionales beneficiarias¹⁷.

La reforma de 1988¹⁸ vino a consolidar y generalizar esa evolución administrativa de la gestión de los Fondos estructurales, reforzando las competencias de la Comisión tanto en la formulación como en la ejecución del uso de los Fondos. De especial importancia para los Estados contribuyentes era la actividad de evaluación y de control sobre el uso eficiente y efectivo de los fondos que se encomendaba a la Comisión. Además, el destino general de los Fondos ya no se hacía *a priori* en función de cuotas nacionales sino con más propiedad en función de regiones según las necesidades. Finalmente, la gestión nacional de los fondos se descentralizaba al permitir la participación de entidades regionales y locales¹⁹. Las sucesivas reformas y la nueva regulación de 2006 no hace sino edificar sobre las bases establecidas en 1988.

Los aspectos generales de la ejecución de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión se rigen ahora por el Reglamento 1083/2006²⁰, si bien habrá que atenerse igualmente a la regulación específica de cada Fondo que regulará, en especial, los elementos sustantivos de las intervenciones que se podrán financiar con cargo al presupuesto europeo.

La configuración ejecutiva responde a una estructura descentralizada que se apoya en la asociación y la cooperación entre la Comisión y el Estado miembro. Más aún, la naturaleza de las intervenciones y operaciones, el respeto de la estructura político-administrativa de los Estados y la virtualidad máxima del principio de subsidiariedad en el ámbito interno lleva a que la ejecución de aquellas se lleve a cabo en el nivel territorial que resulte apropiado de acuerdo con la situación concreta de cada

¹⁶ Reglamento (214/79/CEE) del Consejo, de 6 de febrero de 1979, por el que se modifica el Reglamento 724/75/CEE por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO n° L 35, de 9 de febrero de 1979, pp. 1-7).

¹⁷ Reglamento (2088/85/CEE) del Consejo, de 23 de julio de 1985, relativo a los programas integrados mediterráneos (DO n° L 197, de 27 de julio de 1985, pp. 1-9).

¹⁸ Reglamento (2052/88/CEE) del Consejo de 24 de junio de 1988 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO n° L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 9-20) y Reglamento (4254/88/CEE) del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO n° L 374 de 31 de diciembre de 1988, pp. 15-20).

¹⁹ HOOGHE, L.: «A House with Differing Views: The European Commission and Cohesion Policy» en *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, 2nd ed., Palgrave, London 2000, pp. 91-110.

²⁰ Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999 (DO n° L 210 de 31 de julio de 2006, pp. 25-78).

Estado miembro, lo que supone en esta fase aplicativa interna, por un lado, una intensa implicación de las Administraciones regionales y locales y, por otro, una posible participación de otros actores (interlocutores económicos y sociales y cualquier otro organismo pertinente que represente a la sociedad civil, a los interlocutores medioambientales, organizaciones no gubernamentales y organismos responsables de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres). La participación de estos niveles se extiende a todas las fases del proceso de ejecución, abarcando desde la elaboración de los programas operativos hasta su evaluación, pasando por la propia ejecución y el seguimiento de los mismos. De esta manera, la organización ejecutiva de los Fondos estructurales involucra a la Comisión, a los Estados miembros y a las Administraciones regionales y locales. Un primer problema, pues, consiste en la clara delimitación de competencias entre cada nivel y en la relación interadministrativa entre ellos, habida cuenta de la preeminencia administrativa de la Comisión que no sólo ostenta potestades de supervisión sino que también es la que, en última instancia, debe emitir las órdenes de pago con cargo al presupuesto de la Unión.

En el ámbito nacional, para cada programa operativo con potencialidad de financiación por los Fondos europeos, el Estado responsable debe designar una autoridad de gestión, una autoridad de certificación, una autoridad de auditoría y, en su caso, órganos intermedios de ejecución del programa. No obstante lo cual, la responsabilidad del Estado no se difumina en esta pluralidad de actores.

La **autoridad de gestión** es una autoridad pública, nacional, regional o local o un organismo público o privado designados por el Estado miembro para gestionar y ejecutar el programa operativo. La **autoridad de certificación** es una autoridad u organismo público, nacional, regional o local designado por el Estado miembro a fin de certificar las declaraciones de gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión. Por su parte, la **autoridad de auditoría** es una autoridad u organismo público, nacional, regional o local, funcionalmente independiente de las autoridades de gestión y de certificación, designado por el Estado miembro para cada programa operativo y responsable de verificar el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control.

Finalmente, el concepto de **organismos intermedios** hace referencia a todo organismo o servicio de carácter público o privado que actúe bajo la responsabilidad de una autoridad de gestión o de certificación o que desempeñe competencias en nombre de tal autoridad en relación con los beneficiarios que ejecuten las operaciones; este tipo de actores –expresión máxima de subsidiariedad y de implicación de la sociedad civil– se prevé en los casos en que la financiación se realiza a través de subvenciones globales. En el caso español, la intervención de las Comunidades Autónomas se ampara a través de esta figura. Merece la pena reproducir la disposición específica porque explica con claridad el régimen jurídico y las tareas que pueden encomendarse a estos organismos: «1. El Estado miembro o la autoridad de gestión podrá confiar la gestión y ejecución de parte de un programa operativo a uno o varios organismos intermedios, designados por dicho Estado miembro o por dicha autoridad de gestión, que podrán ser organismos de la Administración local, organismos de desarrollo regional u organizaciones no gubernamentales, conforme a lo estipulado en un acuerdo celebrado entre el Estado miembro o la autoridad de gestión

y los citados organismos. Esta delegación se establece sin perjuicio de la responsabilidad financiera que incumbe a la autoridad de gestión y a los Estados miembros. 2. El organismo intermedio responsable de gestionar la subvención global deberá aportar garantías de su solvencia y su competencia en el ámbito de que se trate, al igual que en materia de gestión administrativa y financiera. En el momento de su designación, como regla general, deberá estar radicado o representado en la región o regiones a que se refiera el programa operativo» (art. 42 Reglamento 1083/2006).

2.3. Convenios y contratos tripartitos

Considerado como una de sus previsiones más originales²¹, el Libro Blanco sobre la Gobernanza formula el principio de participación regional y local en los términos siguientes: «La Comisión es asimismo partidaria de comprobar si, en el marco de las disposiciones de los Tratados vigentes, la aplicación de ciertas políticas comunitarias podría lograrse más adecuadamente mediante contratos tripartitos «por objetivos»²². La Comisión especificó esta línea de actuación en su Comunicación *Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales*²³.

Tales contratos se celebrarían entre 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 aplicación. Este tipo de contratos confiarían a la autoridad subnacional del Estado miembro designada la tarea de ejecutar acciones concretas para alcanzar los objetivos específicos definidos en la legislación «primaria». Los contratos deberían incluir disposiciones que permitieran su seguimiento. Este método se emplearía para los reglamentos o directivas cuya aplicación compete a las autoridades públicas subnacionales en el marco del sistema nacional institucional o administrativo»²⁴.

Se distinguen:

A) Contratos tripartitos por objetivos, contratos celebrados entre la Comunidad Europea –representada por la Comisión–, un Estado miembro y autoridades regionales y locales en aplicación directa del Derecho comunitario derivado de carácter vinculante (reglamentos, directivas o decisiones); requerirán una habilitación es-

²¹ Y considerado, de hecho, como uno de los aspectos más novedosos del mismo: CURTIN, D. y DEKKER, I.: «The EU as a ‘Layered’ International Organization: Institutional Unity in Disguise?» en *The Evolution of EU Law* (Craig y De Burca eds.), OUP, Oxford 1999, p. 5.

²² *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, COM(2001) 428 final, Bruselas 5 de julio de 2001, p. 14.

²³ COM(2002) 709final, 11 diciembre 2002.

²⁴ Vid. BASSI, N.: «I contratti e le convenzioni tripartite di obiettivi fra Comunità, Stati membri e autorità regionali e locali: un tentativo di inquadramento sistematico» en *Riv. Ital.Dir.Pubbl. Comunitario*, 2003, pp. 493-550; VARA ARRIBAS, G.: «Nuevas herramientas para la gobernanza europea multi-nivel: los contratos tripartitos por objetivos» en *REDE*, 2006, n. 18, pp. 205-224.

pecífica desde ese Derecho derivado que ampare a la Comisión a ejecutar el mismo a través de auténticas delegaciones.

B) Convenios tripartitos por objetivos, para describir los convenios celebrados entre la Comisión, un Estado miembro y autoridades regionales y locales al margen de un marco comunitario vinculante.

Desde un punto de vista material, la Comisión considera que «serán ámbitos idóneos para la conclusión de contratos o convenios tripartitos aquellos en los que, para alcanzar los objetivos comunitarios, sea preciso tener en cuenta variaciones significativas en lo relativo al impacto territorial, así como la disponibilidad *a priori* de experiencia territorial en materia de gestión de las políticas. La política regional y el medio ambiente son algunos de los ámbitos que primero vienen a la mente. Sin embargo, el uso de instrumentos tripartitos no afecta al modo de gestión de los Fondos Estructurales tal y como están previstos en los reglamentos en vigor, sin perjuicio de la evolución de los mismos en el futuro». El Parlamento Europeo, pese a acoger favorablemente la iniciativa, señala que deberán ser utilizados en casos excepcionales («para casos y condiciones auténticamente inusuales... sin cuestionar ni la naturaleza vinculante del Derecho Europeo ni su ejecución uniforme»).

Los objetivos deberán ser claros, definidos y mensurables, debiendo ser establecidos bien en una directiva, decisión o reglamento (en el caso de los contratos tripartitos), bien en documentos preparatorios pertinentes (en el caso de los convenios). Estos objetivos evaluables dan la medida de los parámetros de control que se establecen y de la relación de tutela que la Comisión pasa a ejercer sobre las regiones, las cuales paradójicamente se sacuden la supervisión estatal para verse sometidas a la europea²⁵.

Aunque estos contratos y convenios pudieran ser considerados como una conquista para las regiones en la medida en que ven reconocida una posición singularizada, paradójicamente, estos contratos constituyen un fenómeno de europeización de la competencia ejecutiva que, de otra manera, correspondería con carácter originario a las regiones. En efecto, aprobado un acto legislativo, su ejecución corresponde directamente a los Estados e internamente, y en su caso, a las regiones, que actuarán de conformidad con sus normas constitucionales y administrativas. La competencia originaria de ejecución corresponde, pues, a las regiones. Si, por el contrario, mediase un contrato o convenio tripartito, entre el acto legislativo europeo y la ejecución nacional-regional se interpondría un contrato-convenio que el acto legislativo habilitaría, al tiempo que permitiría a la Comisión dirigir y controlar directamente la actuación de las entidades regionales o locales.

En realidad, la Comisión no hace sino extender a las regiones el modelo ya experimentado de descentralización de competencias ejecutivas en organismos públi-

²⁵ Sintomático fue el caso del único convenio tripartito firmado hasta ahora, entre la Comisión, Italia y Lombardía, el 15 de octubre de 2004, relativo a la movilidad urbana sostenible, donde se denunció la poca flexibilidad de los servicios de la Comisión al insistir tanto en los objetivos cuantitativos del convenio: Istituto Regionale di Ricerca de la Lombardía, *Le relazioni internazionali delle Regioni nella nuova Unione Europea: opportunità istituzionali e dinamiche di cambiamento: Il caso Lombardia in prospettiva comparata*, Milano 2006.

cos nacionales para la gestión de programas comunitarios²⁶. Se escenifica, una vez más, la justificación administrativa de esta acción europea, en detrimento de una pretendida motivación política. Como señala ORTEGA, «esta relación [que establecen los contratos o convenios tripartitos] entre la Comisión y el ente regional no se basa, en cambio, en una aplicación de la idea de la subsidiariedad, sino de la de descentralización funcional, en base a la cual el ente beneficiado por la descentralización ejerce una política que no se ha renacionalizado, sino que corresponde al nivel comunitario. El principio que guía esta descentralización es la complementariedad funcional de los distintos actores públicos desde una visión cooperativa y con la finalidad última de generalización de las mejores prácticas de gestión que puedan haberse obtenido por la aplicación de dichos contratos»²⁷.

Del análisis del régimen jurídico de estos contratos y convenios tripartitos se observa toda la problemática que plantean, por mucho que pretendan eludirla, con el paradójico resultado final de no resultar satisfactorios para ninguna de las tres partes:

- para la Comisión, quien considera que los Estados han acogido la propuesta y los proyectos piloto con reticencias²⁸, no estando dispuesta a asumir un coste político en esta batalla; además, la Comisión se muestra suspicaz ante los intentos de verse utilizada por las regiones para afirmar un estatus político en la Unión Europea que hoy por hoy su sistema político no prevé; de hecho, la propuesta inicial de la Administración de la Comisión preveía más bien «contratos bilaterales», pero el Colegio consideró que, al colocar en un mismo plano contractual a la Comisión y a las regiones, se podría producir una evolución política no amparada por la arquitectura institucional comunitaria²⁹;
- para los Estados, pues estos contratos y convenios tripartitos no son más que una forma subrepticia de europeización de la competencia ejecutiva que, de otra forma, se remitiría por completo al principio de ejecución indirecta, rigiéndose ésta por el Derecho constitucional interno; además, los Estados observan con recelo un movimiento tendente a cualquier reconocimiento directo –siquiera administrativo– de las regiones en Europa, de ahí que los contratos sean «tripartitos» y no «bipartitos»³⁰;

²⁶ FUENTETAJA, J., *La Administración Europea. La ejecución europea del Derecho y las Políticas de la Unión*, Thomson-Civitas/Fundación Alfonso Martín Escudero, Pamplona 2007, pp. 214 y ss.

²⁷ ORTEGA, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Thomson-Civitas, Pamplona 2005, p. 109.

²⁸ European Comisión, Secretariat-General, *Target-based Tripartite Arrangements – The Way Forward*, Brussels, 18 July 2006.

²⁹ Vid. GIORDANI, A., *Contratti tripartiti tra autorità regionali o locali, Stato membro e Commissione europea come metodo alternativo per l'implementazione del diritto comunitario. Una via innovativa e le sue potenziali implicazioni per la «costituzione materiale» dell'Unione europea*, Convegno SISP, Treno 2003.

³⁰ Vid. VARA ARRIBAS, G.: «The Changing Dynamics of sub-State Participation: the Commission's Proposals for Increasing Regional and Local Involvement in European Policy Processes» en *EIPAS-COPE*, 2005/2, p. 22.

- para las regiones, pues no consiguen una relación bilateral con la Unión, debiendo pasar por el filtro estatal, por lo que la repercusión política de la actuación queda rebajada; además, estos contratos y convenios no están previstos que sean financiados con cargo al presupuesto comunitario, lo que los hace menos atractivos.

IV. CONCLUSIONES

La Unión Europea ha sido sumamente prudente a la hora de posibilitar la implicación de las regiones en su sistema político y administrativo. Especialmente en el caso de la Comisión, la apertura realizada tanto en la fase legislativa (a través de un diálogo sistemático) como en la fase ejecutiva (vía ejecuciones indirectas descentralizadas de fondos europeos o de Políticas) ha huido de cualquier atisbo de reconocimiento político-institucional de las regiones. Prueba de ello es la cuidadosa preterición de la invocación del principio de subsidiariedad a la hora de proceder a tales aperturas, fundamentándolas, en cambio, en el principio de eficacia en la ejecución del Derecho europeo, de la que las regiones son también responsables en algunos Estados. Es, pues, la eficacia administrativa y no el reconocimiento político el que guía la acción de la Comisión a la hora de buscar, incluso, una interlocución directa con las regiones a través de los contratos o convenios tripartitos, aunque el envés de aquella es el mayor control que va a ejercer la Comisión sobre las regiones en la medida en que ésta va a dirigir, supervisar y controlar la ejecución de esos contratos o convenios.