

LAS AGENCIAS EJECUTIVAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR *

Sumario: 1. La evolución administrativa de la Comisión Europea. 1.1. La reforma de la acción administrativa de la Comisión Europea. 1.2. La externalización. 2. Las agencias ejecutivas de la Comisión. 2.1. Definición y posición en la organización administrativa comunitaria. 2.2. Función: gestión de programas comunitarios. 2.3. Creación y supresión. 2.4. Competencias y marco jurídico de su ejercicio. 2.5. De la «auditoría de regularidad» al «control de legalidad». 2.6. Órganos de dirección. 2.7. Régimen presupuestario y financiero. 2.8. Sede. 2.9. Personal de la agencia ejecutiva. 2.10. Un supuesto especial: agencias ejecutivas para la gestión de programas no financiados por el presupuesto de la Unión Europea. 3. Conclusión: la centralidad administrativa de las agencias ejecutivas.

1. La evolución administrativa de la Comisión Europea

Junto al debate por la reforma institucional planteado en el marco de la Conferencia Intergubernamental de Niza y, posteriormente, en el seno de los trabajos de la Convención Europea, la Comisión emprendió una reforma administrativa de una ambición sin precedente en la aún corta historia de la Administración europea¹. Así, el célebre Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea², en el que la Comisión lanza

* Profesor Titular de Derecho Administrativo.

El presente trabajo ha sido realizado gracias a una beca Marie Curie de la Comunidad Europea (HPMF-CT-2002-01960) en el marco del proyecto de investigación «*The Impact of Changes in the Executive Function of the Community Legal Order on Decision-making and Policy Objectives*» (Universidad de Leeds).

¹ Vid. FUENTETAJA, J. A.: «Las reformas de la Administración y de la Función Pública comunitarias» en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n. 3, 2002, pp. 154-156.

² *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, COM (2001) 428 final, Bruselas 25 de julio de 2001.

el debate sobre su posición institucional y el futuro de la Unión Europea, se ve significativamente precedido por el Libro Blanco de la Reforma de la Comisión³. Sin embargo, aunque la reforma administrativa sea un presupuesto básico de la reforma institucional, ésta condiciona y predetermina a aquella al fijar sus objetivos: que la Comisión, en cuanto «Institución», se concentre en las responsabilidades «políticas» que le atribuyen los Tratados (concepción de políticas, iniciativa política y control del cumplimiento del Derecho Comunitario).

Se trata, en efecto, de un gran replanteamiento, sistematización y racionalización de la acción administrativa de la Comisión en cuanto «ejecutora» del Derecho Comunitario en los ámbitos que no corresponden a los Estados miembros ni a otras Instituciones u órganos.

Esta reforma administrativa responde a la profunda transformación que ha experimentado en los últimos treinta años la acción administrativa de la Comisión, consecuencia directa de su nuevo papel ejecutivo en el sistema institucional europeo. En efecto, en la evolución de la integración europea, en los años ochenta se llegó a un punto en el que su núcleo principal y aglutinador, el mercado interior, había alcanzado tal grado de implantación que para entonces se enfrentaba al reto de una efectiva aplicación y salvaguarda, una vez que el Derecho europeo se había implantado a través de una acción europea fundamentalmente de aproximación de legislaciones. En el marco de esta acción europea, la ejecución del Derecho Comunitario se dejó en manos de los Estados miembros («administración indirecta»). Sin embargo, en la década de los ochenta esa «administración indirecta» se reveló insuficiente para asegurar una efectiva ejecución, amén de nuevas necesidades uniformes de aplicación en ámbitos recientemente incorporados a los Tratados (especialmente, políticas sociales). Sin embargo, la desconfianza de los Estados miembros respecto a la creación de una auténtica «Administración europea», condujeron a una inadecuada asunción de estas tareas por la Comisión, quien careció desde el primer momento no sólo de medios humanos y materiales, sino también de una adecuada organización administrativa interna con la que responder a estas nuevas competencias «ejecutivas». Todo ha llevado a hablar, con razón, del «déficit ejecutivo» europeo⁴.

Este es el sentido de la reforma y el hincapié que hace la Comisión en sus «responsabilidades ejecutivas», inseparables hoy día de sus «responsabilidades políticas». De ahí que sea errónea la apreciación de TEMPLE LANG cuando considera que el Libro Blanco sobre la Gobernanza se centra más en este aspecto ejecutivo —«que es

³ *La Reforma de la Comisión. Libro Blanco*, COM (2000) 200 final, Bruselas 5 de abril de 2000.

⁴ Vid. METCALFE, L.: «After 1992: Can the Commission Manage Europe?» en *Australian Journal of Public Administration*, v. 51, 1992, pp. 117-130; PETERS, B. G.: «The Commission and Implementation in the European Union: Is There an Implementation Deficit and Why?» en *At The Heart of the Union. Studies of the European Commission* (Ed. N. Nugent), 2nd ed., Palgrave, pp. 190-205.

su tarea menos importante y para la que está menos preparada»⁵—, en detrimento de sus competencias de impulso político o de sus competencias decisorias. Y es que —insistimos— el Libro Blanco sobre la Gobernanza hay que entenderlo junto al Libro Blanco sobre la Reforma de la Comisión, con el que forma una unidad de intención. Este último pretende racionalizar las competencias ejecutivas de la Comisión con objeto de preparar a la Institución para desempeñar mejor sus responsabilidades de carácter más político⁶.

En efecto, una de las características de la Administración de la Comisión que ha determinado tradicionalmente su estructura es el principio de competencia funcional⁷, el cual informa la estructura y funcionamiento de la Comisión, por un lado, al limitarla a unas funciones de concepción y de gestión y, por otro, al imponer su constante evolución y cambio como resultado de la adaptación de la Institución a sus funciones. De ahí la comprensión de la Comisión como una *Administración de misión*, en el sentido de ser concebida en función de la realización de una multiplicidad de tareas potenciales, no actuales, lo que implica una estructura ligera y flexible capaz de adaptarse a los objetivos prioritarios definidos políticamente y orientada fundamentalmente a unas funciones de concepción y de «hacer hacer». Sin embargo, esa originaria concepción de la Comisión como Administración de misión, que se concretaba en la priorización de objetivos y de actividades de *impulso* legislativo y de *control*, ha evolucionado al asumir auténticas tareas de *Administración de gestión*⁸, reflejo de

⁵ TEMPLE LANG, J.: «How Much Do the Smaller Member States Need the European Commission? The Role of the Commission in a Changing Europe» en *CMLRev.*, 39, 2002, p. 332, nota 12.

⁶ Bien es cierto que este autor considera que la mejor solución es reducir al mínimo posible las competencias ejecutivas de la Comisión. «Aquellas son las únicas tareas para las que un órgano independiente *no* es esencial: si fueran supervisadas de forma adecuada, las políticas europeas podrían ser ejecutadas por los gobiernos nacionales y regionales, sobre los que actualmente ya pesa el deber general de llevar a cabo las políticas europeas de forma debida. Si el papel de la Comisión se limitara a la supervisión, no a la ejecución, la Comisión sería restaurada en sus responsabilidades básicas y esenciales. Son las tareas ejecutivas de la Comisión las que han funcionado mal, porque la Comisión no estaba ni designada ni equipada para ello» (TEMPLE LANG, J. *How Much ... op. cit.*, p. 334). El autor llega a este análisis porque considera únicamente el papel político institucional que está llamada a desempeñar la Comisión, despreciando su papel administrativo y llegando incluso a proponer que «si fuera necesario un ejecutivo de la Unión Europea, debería ser la Secretaría General del Consejo, no la Comisión».

⁷ Cfr. FUENTETAJA, J. A.: «Administración y Función Pública» en V.V.A.A., *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2000, p. 226.

⁸ No obstante, las particularidades ejecutivas de la Comisión europea obligan a matizar cualquier afirmación sobre su actividad administrativa. Por eso, como señala DELLA CANANEA, la afirmación de que la originaria Administración europea fuese una «Administración de misión» y hubiese recientemente evolucionado a una «Administración de gestión» resulta aceptable pero sólo parcialmente. De hecho, a la organización pública europea no se le exige el desarrollo de actividades de gestión que son típicas de los aparatos estatales; no efectúa programaciones inherentes a la utilización del territorio; ni realiza actividades de certificación o de dación de fe pública, típicas de los aparatos estatales o locales. En resumen, no tiene responsabilidades administrativas de gestión de estructuras complejas como las propias de otros modernos Ordenamientos con finalida-

una nueva actividad de *fomento* (programas comunitarios, ayudas, subvenciones, donaciones, etc.) que ha transformado la organización y la acción administrativa de la Comisión para alcanzar los objetivos de nuevas políticas que imponen actuaciones positivas (educación, cultura, formación, juventud, etc.).

1.1. *La reforma de la acción administrativa de la Comisión Europea*

La reforma de la acción administrativa de la Comisión gira alrededor de tres aspectos. En primer lugar, la distinción entre planificación política y programación administrativa (lo que se denomina oficialmente como «gestión basada en la actividad»), concretada en el instrumento de los Programas de Trabajo de la Comisión. En segundo lugar, unos «métodos de trabajo orientados hacia los resultados», que se traduce, por un lado, en una filosofía de la organización administrativa encaminada a la desconcentración en la adopción de decisiones y, por otro, en un intento general por la simplificación de los procedimientos administrativos. Y, en tercer lugar, el aspecto más ambicioso de la reforma se centra en la externalización de las competencias y de las tareas de la Comisión.

1.2. *La externalización*

1.2.1. *Concepto*

En el ámbito comunitario se entiende por «externalización» la delegación de determinadas tareas por parte de la Comisión. No existe ningún acto comunitario que en su cuerpo normativo defina y regule lo que deba entenderse por externalización, aunque los textos internos recurran profusamente a este término. No obstante, los Considerandos del Reglamento por el que se aprueba el estatuto de las agencias ejecutivas⁹ sí que enmarcan a éstas en el contexto externalizador, al que empieza, de hecho, por cambiar de nombre, al referirse a él como «**contratación externa**», expresión descriptivamente confusa y jurídicamente ambigua.

En efecto, desde una perspectiva negativa, «externalizar» significa que la Comisión no desarrolla sus cometidos administrativos a través de sus recursos «internos», sino que, por necesidad o por oportunidad, decide acudir a medios externos. En este contexto, el término «delegación» resulta más descriptivo que dotado de un contenido jurídico específico, el cual le viene dado ulteriormente por las formas que puede re-

des generales. Además, ni siquiera ha perdido su originario papel de copartícipe de la dirección política e incluso lo ha acentuado respecto al arbitraje entre los diferentes intereses implicados en la integración europea: Cfr. DELLA CANANEA, G.: «L'Amministrazione europea» en *Trattato di Diritto Amministrativo* (Dir. S. Cassese), Tomo II, Giuffrè, Milán 2000, p. 1526.

⁹ Reglamento (58/2003/CE) del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (DO n. L 11, de 16 de enero de 2003, p. 1).

vestir (decisión unilateral de delegación, convenios o contratos) y por las entidades receptoras de dicha delegación (órganos comunitarios, nacionales o empresas privadas). De ahí que identificar la externalización con la «contratación externa» no sólo sea desafortunado sino que también es incorrecto, puesto que la contratación no es, ni mucho menos, la única forma de externalizar (o delegar, en sentido amplio).

Otra aproximación a lo que se entiende en el ámbito comunitario por «externalización» es la descripción de las formas de ejecución presupuestaria por parte de la Comisión. El nuevo Reglamento Financiero¹⁰ habla de tres tipos de ejecución: centralizada; gestión compartida o descentralizada; y gestión conjunta con organizaciones internacionales. La que nos interesa a efectos de nuestro estudio es la primera, pues «cuando la Comisión ejecute el presupuesto de modo centralizado, las funciones de ejecución se ejercerán, bien directamente en los servicios de la Comisión, bien indirectamente» (art. 53.2 Reglamento Financiero). Y esta ejecución centralizada indirecta puede implicar confiar competencias de potestad pública y, en particular, competencias de ejecución presupuestaria. Eso es lo que el Reglamento Financiero de 2002 entiende por externalización.

1.2.2. Límites

El recurso a la externalización (entendida como «delegación» de competencias) en el seno de la estructura institucional y administrativa europea se ha topado siempre con los estrechos límites que desde el inicio marcó el Tribunal de Justicia en su famosa sentencia *Meroni*¹¹. Lo cierto es que el pronunciamiento del Tribunal tuvo lugar en el supuesto más extremo de «delegación» (entendida en sentido amplio), pues se trataba de la subcontratación por parte de la Alta Autoridad de determinadas tareas de gestión administrativa en empresas privadas. Sea como fuere, el Tribunal de Justicia señaló que no se podían delegar potestades discrecionales que implicasen un amplio margen de apreciación. Lo que unido a la no alteración del equilibrio institucional establecido en los Tratados ha terminado por perfilar una tímida utilización de cualquier instrumento de «delegación». De ahí que las palabras del Tribunal de Justicia cuando sí que acepta la delegación de «facultades de ejecución netamente delimitadas y cuyo uso, por ello, puede ser controlado rigurosamente en relación con criterios objetivos fijados por la autoridad delegante», por un lado, hayan servido de cobertura a la Comisión en sus propuestas de agencias ejecutivas y de redes de agen-

¹⁰ Reglamento (1605/2002/CE, Euratom) del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO n. L 248, de 16 de septiembre de 2002, p. 1).

¹¹ *Meroni v. Alta Autoridad*, 13 junio 1958 (9/56). Rec. 1954-1960, p. 123. Vid. HARTLEY, T. C., *The Foundations of European Community Law*, 5th edition, Oxford University Press, Oxford 2003, pp. 121-123.

cias nacionales y, por otro, hayan rebajado el perfil competencial de las Agencias europeas creadas por el Legislador ¹².

En lo que respecta, pues, a los límites del proceso externalizador, es preciso citar, en primer lugar, las **prerrogativas** de la Comisión o sus **actividades esenciales**. Se trata de las actividades que deben ser asumidas directamente por las Instituciones en función del sistema instaurado por los Tratados y que atribuye a cada Institución la ejecución de una serie de tareas que les son explícitamente conferidas y que dependen, por tanto, de su poder discrecional en el ejercicio de un amplio margen de apreciación que traduce decisiones políticas inherentes a esa misión institucional. El Considerando 5 del Reglamento que aprueba el estatuto de las agencias ejecutivas señala que «la contratación directa de las tareas de gestión debe, no obstante, ajustarse a las limitaciones impuestas por el sistema institucional establecido en el Tratado. Esto significa que las misiones que el Tratado asigna a las Instituciones y que implican el ejercicio de un margen de apreciación que pueda entrañar opciones políticas no pueden delegarse». Según el Libro Blanco de la Reforma de la Comisión, «son las misiones que la Comisión desempeña para alcanzar los objetivos de la Unión y, en consecuencia, pueden cambiar a medida que ésta evoluciona. La Comisión se ocupará siempre de la ejecución de las actividades esenciales, aunque pueda delegar determinadas tareas accesorias que no sean fundamentales para la propia actividad» ¹³. Como puede comprenderse, cualquier delegación de este tipo de tareas a otras entidades atentaría contra el principio de equilibrio institucional. Se consideran, a este respecto, las competencias de ejecución normativa que el Legislador confiere a la Comisión en virtud del artículo 202 del Tratado o las competencias de ejecución del Presupuesto (artículo 274 TCE).

En segundo lugar, las **potestades públicas comunitarias** no impiden, pero sí condicionan, el tipo de gestión indirecta al que se puede recurrir y es que estas potestades sólo se pueden delegar a organismos de Derecho público (ya sean comunitarios, ya nacionales) para asegurar el respeto de los principios que rigen la actuación pública en aras de la consecución del interés general, como los principios de legalidad, transparencia, independencia, etc. En este contexto, las actividades de reglamentación o de negociación y las medidas de asignación de fondos que incluyan el ejercicio de un poder discrecional sólo podrán confiarse a Administraciones Públicas ¹⁴. Comprende ta-

¹² Vid. YATAGANAS, X. A., *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The relevance of the American model of independent agencies*, Jean Monnet Working Paper 3/01, pp. 29-33. Ha habido incluso quien ha considerado que hoy día el Tribunal de Justicia flexibilizaría su jurisprudencia en este ámbito: WINTER, G.: «On the Effectiveness of the EC Administration: The Case of Environmental Protection» en *CMLRev.*, 33, 1996, p. 693.

¹³ *La Reforma de la Comisión. Libro Blanco - Segunda Parte. Plan de Acción*, COM (2000) 200final, Bruselas 5 abril 2000, p. 20.

¹⁴ *La Reforma de la Comisión. Libro Blanco - Primera Parte*. COM (2000) 200final, Bruselas 5 abril 2000, p. 11.

reas de ejecución que deben ser definidas y controladas por la Institución delegante, como los aspectos financieros de la ejecución presupuestaria.

En tercer lugar, campo propicio de la externalización lo constituyen las **tareas técnicas y accesorias**, esto es, tareas de ejecución o de administración relativas principalmente a la asistencia científica, la gestión de cuestiones de hecho o a prestaciones de servicio que no afectan a las potestades públicas y que, en última instancia, se encaminan a proporcionar a la Institución en cuestión una asistencia puramente técnica.

1.2.3. Modalidades: delegación, descentralización y subcontratación

La Comisión concibe hasta tres modalidades de externalización, cada una con formas jurídicas propias y con sujetos beneficiarios de la «delegación» de competencias de la Comisión diferentes. A saber, la delegación *strictu sensu* (originariamente denominada «desconcentración»¹⁵), la descentralización y la subcontratación.

La **delegación** supone la transferencia de responsabilidades de ejecución, vía actos unilaterales de delegación o vía convenios, a organismos de Derecho Público comunitario integrados en la estructura administrativa de las Comunidades Europeas (Oficinas, Agencias europeas y las nuevas agencias ejecutivas). Por su parte, la **descentralización** implica la delegación de responsabilidades de ejecución en organismos públicos (excepcionalmente privados) nacionales con funciones de servicio público garantizadas por el Estado y que actúan como intermediarios para la ejecución de algunas políticas comunitarias. Finalmente, la **subcontratación** significa la delegación, normalmente a través de un contrato, a entidades del sector privado de tareas técnicas y administrativas preparatorias o accesorias que no impliquen una función de poder público ni el ejercicio de un poder discrecional de valoración. La «delegación» y la «descentralización» tienen en común el hecho de que tengan como objeto tareas que competen a los poderes públicos, incluyendo aquellas tareas «en que no existe un verdadero mercado de competencia»¹⁶, de ahí que sus beneficiarios sean organismos públicos comunitarios y organismos públicos (o privados investidos de misiones de servicio público) nacionales, respectivamente.

El objeto de nuestro estudio será el nuevo instrumento creado por el Derecho Administrativo Comunitario que constituyen las agencias ejecutivas que la Comisión puede establecer en su seno y a las que delegar determinadas tareas para la gestión de programas comunitarios.

¹⁵ *La Reforma de la Comisión. Libro Blanco - Segunda Parte. Plan de Acción*, COM (2000) 200final, Bruselas 5 abril 2000, p. 21.

¹⁶ *Externalización de la gestión de los programas comunitarios*, Comunicación de la Comisión, COM (2000) 788final, Bruselas 13 de noviembre de 2000, p. 4.

2. Las agencias ejecutivas de la Comisión

La creación de una estructura administrativa de Derecho Comunitario que asumiese funciones ejecutivas delegadas se empezó a barajar por la Comisión en medio del fragor externalizador y de los problemas que planteaban las oficinas de asistencia técnica¹⁷. Pero ha sido el Comité de Expertos Independientes quien, en su Segundo Informe, hizo suya la reflexión y patrocinó la instauración de «agencias de ejecución», dotadas de personalidad jurídica y autonomía financiera, pero bajo tutela exclusiva de la Comisión, y a las que se encomendasen tareas específicas y temporales, vinculadas a la puesta en práctica de un programa. Propugnó, para ello, la aprobación de un reglamento marco al amparo del artículo 308 TCE, que definiese las condiciones y las modalidades de creación de estas estructuras¹⁸. Pese a lo cual, advertía que «si bien el recurso a una fórmula de agencia ejecutiva permitiría sin duda alguna garantizar una mayor flexibilidad en la gestión de la Comisión y ahorrarse debates ociosos sobre lo que es de potestad pública y lo que no lo es, no permitirá evitar la reflexión sobre la distinción entre misión política y tareas de gestión: no ha de tratarse en modo alguno de descentralizar en agencias los aspectos políticos de la acción comunitaria»¹⁹. La Comisión retomó la idea y, en el Libro Blanco sobre la reforma de la Comisión, insinuó ya la creación de «un nuevo tipo de órgano ejecutivo encabezado por personal de la Comisión»²⁰.

2.1. Definición y posición en la organización administrativa comunitaria

2.1.1. Definición

La Comisión presentó una propuesta de Reglamento «marco»²¹ en el que se definían las condiciones y normas institucionales relativas a la creación de las agencias

¹⁷ A una estructura de esas características hacía referencia la respuesta dada por el Director General IX, de 3 de febrero de 1998, nota 367, al informe de inspección de la Inspección General de Servicios sobre las Oficinas de Asistencia Técnica. Un año más tarde, en la nota 200, de 25 de enero de 1999, el mismo Director General IX precisaba su pensamiento al mencionar expresamente las «oficinas europeas de ejecución del programa».

¹⁸ Comité de Expertos Independientes, *Segundo Informe sobre La reforma de la Comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude*, 10 de septiembre de 1999, nn. 2.3.27-2.3.28.

¹⁹ Comité de Expertos Independientes, *Segundo Informe sobre La reforma de la Comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude*, 10 de septiembre de 1999, n. 2.3.31.

²⁰ *La Reforma de la Comisión. Libro Blanco - Primera Parte*, COM (2000) 200final, Bruselas 5 abril 2000, p. 11.

²¹ *Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios*, COM (2001) 808final, Bruselas 28 de diciembre de 2001, que modifica, a su vez, la propuesta previa de *Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias encargadas de ejecutar determinadas tareas de gestión de los programas co-*

ejecutivas²², a sus relaciones con la Comisión y normas de delegación, financiación, composición, estructura interna, personal, competencias, principios de gestión financiera, etc. El Consejo, finalmente, aprobó un Reglamento regulando un «estatuto»²³ para estas agencias, estableciendo todos los aspectos antes mencionados, con la finalidad de garantizar la homogeneidad institucional de las futuras agencias ejecutivas, evitando así la singularidad recalcitrante de la que han adolecido, por contraste, las Agencias europeas. Esta coherencia queda asegurada por el juego, en este caso sí, de la jerarquía normativa comunitaria, pues la creación de las agencias ejecutivas, como luego veremos, se produce mediante Decisiones de la Comisión, dictadas al amparo de este Reglamento del Consejo que, evidentemente, deben respetar.

Las agencias ejecutivas son órganos comunitarios con personalidad jurídica²⁴ a los que se dota de autonomía orgánica y funcional para ejercer, por delegación de la Comisión y bajo el control y responsabilidad de ésta, una función de servicio público que se concreta en la gestión especializada de determinados programas comunitarios. A lo largo del articulado de su estatuto se recogen diferentes definiciones, más o menos descriptivas, más o menos parciales: «organismos de derecho comunitario dotados de personalidad jurídica» (Considerando 7); «entidad jurídica instituida de conformidad con el presente Reglamento» que establece el estatuto de las agencias ejecutivas (*art. 2 Estatuto agencias ejecutivas*); «organismo comunitario que ejercerá una función de servicio público» (*art. 4.1 Estatuto agencias ejecutivas*).

La definición más completa la da, no obstante, el Reglamento Financiero, cuyo artículo 55 reza: «*Las agencias ejecutivas son personas jurídicas de Derecho comunitario creadas por decisión de la Comisión en las que podrá delegarse la realización total o parcial, por cuenta de la Comisión y bajo su responsabilidad, de un programa o proyecto comunitario de conformidad con el Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias encargadas de ejecutar determinadas tareas de*

munitarios, COM (2000) 788final, Bruselas 13 de noviembre de 2000. La falta de base jurídica específica que prevea la creación de entidades jurídicamente separadas de la Comisión y a las que se delega la ejecución de programas comunitarios obliga a recurrir al artículo 308 del Tratado.

²² El término «agencia ejecutiva» sustituye al originario «agencia de ejecución», con lo que la Comisión aceptaba la sugerencia del Informe del Parlamento Europeo, que pretendía así distinguir mejor estas nuevas agencias de las «clásicas» agencias. No fue acogida, en cambio, la propuesta de la Comisión Presupuestaria, cuyo ponente recomendaba la más significativa denominación de «Unidad Descentralizada de Ejecución» con el fin de evitar las ambigüedades inherentes al término «agencia».

²³ *Reglamento (58/2003/CE) del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios* (DO n. L 11, de 16 de enero de 2003, p. 1). En adelante, se citará como «Estatuto agencias ejecutivas».

²⁴ De acuerdo con la fórmula tipo en estos casos, la agencia ejecutiva «gozará en todos los Estados miembros de la capacidad jurídica más amplia reconocida a las personas jurídicas por las legislaciones nacionales. En particular, tendrá capacidad para adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio. A tales efectos, estará representada por su Director» (*art. 4.2 Estatuto agencias ejecutivas*).

gestión de programas comunitarios y en el que se especifican las condiciones y modalidades referentes a su creación y funcionamiento».

Pese a esa autonomía funcional, estas agencias se encuentran bajo el control y la responsabilidad de la Comisión, pues es esta Institución la encargada de la ejecución de los programas comunitarios (tarea encomendada directamente por el Legislador) y, en cualquier caso, la que tiene atribuidas las competencias de ejecución presupuestaria (art. 274 TCE). Como dice el Legislador, la Comisión «debe poder determinar estrictamente la labor de la agencia ejecutiva y conservar un control efectivo de su funcionamiento y, en particular, de sus órganos directivos» (*Considerando 9 Estatuto agencias ejecutivas*).

Nos encontramos, pues, ante un supuesto de descentralización administrativa vía entidades con personalidad jurídica a las que se dota de autonomía funcional. El fenómeno es conocido en los Derechos Administrativos nacionales, pues se asemejan mucho a los organismos autónomos españoles, a las agencias británicas²⁵, etc. En cuanto que organismo de Derecho Público comunitario, se pueden encomendar a estas agencias misiones de servicio público y delegar competencias de ejecución presupuestaria.

2.1.2. *Agencias ejecutivas y «Comitología»*

Otro aspecto que contribuye a comprender el significado funcional de las agencias ejecutivas es la vinculación y sometimiento de la Comisión en este ámbito a la Decisión sobre Comitología²⁶. Y es que el Estatuto de las agencias ejecutivas considera a éstas como «una medida de alcance general» de acuerdo con dicha Decisión. Esto es, una medida de ejecución adoptada por la Comisión para ejecutar por delegación un acto de base del Legislador.

Esto significa que la creación de una agencia ejecutiva no sería una decisión autónoma de la Comisión que ésta pudiera adoptar en virtud de su potestad inherente de organización interna de sus servicios administrativos. La consideración de las agencias ejecutivas como «medidas de alcance general» a efectos de la Decisión sobre Comitología implica que se trata de una «competencia de ejecución atribuida a la Comisión» por el Legislador. Sería éste quien, en el acto de base que instaurase el correspondiente programa comunitario y al delegar a la Comisión la ejecución del

²⁵ En el caso británico, no obstante, la aparición de este tipo de agencias es relativamente reciente y, de hecho, HALL trae a colación el programa «Next Step» británico que las instauró con el proceso de reforma administrativo comunitario: HALL, B., *European governance and the future of the Commission*, Centre for European Reform, London 2000, p. 13. Sobre el programa «Next Step», *vid.*, FUENTETAJA, J. A. y GUILLÉN, J., *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Civitas, Madrid 1996.

²⁶ Decisión (1999/468/CE) del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO n. L 184, de 17 de julio de 1999, p. 23).

mismo, establecería la posibilidad de que, para proceder a dicha ejecución, la Comisión pudiera ponderar, decidir y crear una agencia ejecutiva.

La agencia ejecutiva sería, de esta manera, la expresión de la ejecución del acto de base, si bien única y exclusivamente en lo que respecta a la habilitación específica de establecimiento de la agencia ejecutiva como medio para alcanzar el fin último, que no es otro, obviamente, que la misma ejecución del programa. Serían dos, pues, los aspectos a ejecutar en el acto de base: por un lado, la creación de una agencia y, por otro, el programa comunitario en sí. En el bien entendido que aquella está finalizada a éste.

Esta distinción es importante porque la posición de la Comisión ante ambas competencias de ejecución que le delega el Legislador es diferente. En lo que respecta a la habilitación para crear una agencia ejecutiva, la discrecionalidad de la Comisión es muy amplia, hasta el punto de que es la Comisión quien decidirá su creación o no. Desde este punto de vista, la previsión del Legislador en el acto de base no pasa de ser una autorización cuya utilización la Comisión deberá ponderar posteriormente conforme a los criterios fijados previamente por el Estatuto de las agencias ejecutivas. De ahí que considerar el establecimiento de una agencia ejecutiva como una forma delegada de ejecución del acto de base resulte un tanto excesivo, si bien es la única manera de amparar el sometimiento de las agencias ejecutivas en cuanto tales al esquema comitológico.

Más aún, ni a la luz del Estatuto de las agencias ejecutivas ni de los primeros casos de propuestas para crear las primeras agencias ejecutivas, la explicación anterior parece tan nítida. En efecto, conforme al art. 3.4 Estatuto agencias ejecutivas, «cuando se adopte un programa comunitario, la Comisión informará a la autoridad presupuestaria de su eventual intención de recurrir a una agencia ejecutiva para la gestión del programa». Así pues, ni el programa comunitario en cuanto tal ni, indirectamente, el Legislador tienen por qué prever o autorizar la creación de una agencia ejecutiva para su ejecución. Bastará que la Comisión informe de su eventual intención de constituir una agencia ejecutiva como modalidad de gestión del programa, pero la creación concreta dependerá de diferentes factores cuya apreciación por la Comisión será discrecional. Obsérvese, además, para recalcar esta idea, que la Comisión deberá informar no al Legislador que aprueba el programa sino a la «autoridad presupuestaria», formalidad ésta a la que procede en la ficha financiera que acompaña necesariamente a su propuesta legislativa (al Consejo o al Consejo y al Parlamento) de instauración del programa²⁷, aunque también es posible que recurra directamente a su

²⁷ Aunque en la práctica la estimación indicativa de asignación de recursos del total del programa, que es normalmente un Anexo del acto que establece el programa, hace referencia en nota explicativa a que «el presupuesto de la agencia ejecutiva lo podrá determinar la autoridad presupuestaria como porcentaje de la dotación financiera total del programa». Así, *Decisión (1230/2003/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, por la que se adopta un programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía:*

previsión e inclusión en el Presupuesto de la Unión Europea²⁸. De ahí que resulte forzado el sometimiento de creación de las agencias ejecutivas al procedimiento comitológico cuando más que al ejercicio reglado y automático de una competencia delegada por el Legislador responde a una decisión adoptada al amparo de la potestad discrecional de organización interna de sus servicios administrativos.

Sea como fuere, *de lege lata* las agencias ejecutivas son calificadas como «medidas de alcance general» a efectos de la Decisión sobre Comitología y, en consecuencia, sometidas al procedimiento de reglamentación que aquella regula. Ahora bien, una cosa es la agencia ejecutiva y otra la ejecución del programa en cuestión. Desde el punto de vista de la Comitología, las agencias ejecutivas se sujetan a un «Comité de agencias ejecutivas» que actúa conforme al procedimiento de reglamentación, mientras que la ejecución del programa en sí se sujetará al Comité *ad hoc* correspondiente conforme al procedimiento más adecuado según sus características, pudiendo ser de reglamentación, de gestión o consultivo (lo que implica, a su vez, la constitución por el acto de base de tal Comité del programa en cuestión). Más aún, por las propias características fundacionales que justifican la existencia y funciones de las agencias ejecutivas —encaminadas, recordemos, a la gestión de determinados aspectos técnicos de algunos programas comunitarios—, lo natural será que la ejecución de esos programas —en que actúan las agencias ejecutivas y en el ámbito en que se produce dicha actuación— se someta al procedimiento de gestión o al procedimiento de consulta. En cualquier caso, interesa destacar que quien en ambos casos (Comité de agencias ejecutivas y Comité del programa en cuestión) se somete al procedimiento no es la agencia ejecutiva, sino la Comisión, pues se trata de una responsabilidad institucional derivada directamente del Tratado (art. 202 TCE) no susceptible de delegación.

2.1.3. Agencias ejecutivas y Agencias europeas

Asimismo, para evitar confusiones derivadas de la genérica denominación de «agencia», interesa destacar ya de entrada que, del régimen jurídico de las agencias ejecutivas que a continuación se hará, se comprende la escasa relación que guardan las agencias ejecutivas y las Agencias europeas²⁹. Éstas son creadas directamente por

«Energía inteligente - Europa» (2003-2006) (DO n. L 176, de 15 de julio de 2003, p. 29). De todos modos, se trata de una precisión indicativa que ni siquiera es necesaria ni vinculante, pues el reparto del monto total del programa establecido por el Legislador lo deberá hacer posteriormente la autoridad presupuestaria.

²⁸ Así, en el Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea, de 13 de junio de 2003, para el ejercicio 2004 la Comisión contempla hasta 27 posibles acciones en las que podría crearse o recurrirse a una agencia ejecutiva.

²⁹ Las Agencias de la Unión Europea no son objeto de nuestro estudio. Sobre su papel en el proceso de reforma de la Comisión, *vid.* Vos, E.: «Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?» en *CMLRev.*, vol. 37, 2000(5), pp. 1113-1134; ЧИТИ, E.: «The emergence of a Community administration: The case of European agencies» en *CMLRev.*, vol. 37, 2000(2), pp. 309-343 y, especialmente, *Le Agenzie europee. Unità e decentramento nelle Amministrazioni comunitarie*, Cedam, Milán 2002.

el Legislador, mientras que las agencias ejecutivas lo son por la Comisión en ejercicio de su función ejecutiva. Las Agencias europeas, por su parte, ostentan una posición de «autonomía ejecutiva» que las aparta sustancialmente de la «autonomía instrumental» de las agencias ejecutivas, sometidas no sólo a la dirección política y administrativa (nombramiento de órganos de dirección, aprobación de programas de trabajo, etc.) de la Comisión sino también a su control de legalidad vía recursos administrativos o, más aún, revisión de oficio. Asimismo, y salvo supuestos excepcionales, las Agencias europeas se conciben como entes autónomos permanentes para la ejecución de aspectos específicos de las políticas comunitarias (si bien con limitadas potestades de regulación, pero importantes cometidos de asistencia técnica y científica), mientras que las agencias ejecutivas se encuentran vinculadas, funcional y existencialmente, a la gestión administrativa de programas comunitarios, hasta el punto que, expirado el plazo por el que fueron establecidos, aquellas deberán disolverse. En definitiva, podrían traerse a colación más disimilitudes, pero baste con éstas para destacar la diferente naturaleza y funciones de Agencias europeas y agencias ejecutivas.

Puede comprenderse, pues, fácilmente que las Agencias europeas no son, en cuanto tales, instrumentos de externalización, en sentido amplio, ni de delegación, en sentido estricto. Se trata —se insiste— de organismos dotados de personalidad jurídica y de autonomía orgánica y funcional, creados por el Legislador para el desarrollo de unas tareas de naturaleza administrativa altamente especializadas. A pesar de esa autonomía orgánica —reforzada por su personalidad jurídica y su estructura de gobierno— y de su independencia funcional, «por su índole y sus tareas, estas agencias participan en el ejercicio de la función ejecutiva a nivel comunitario»³⁰. Una función ejecutiva que, por lo demás, a nivel comunitario suele ser competencia de la Comisión, si bien el Legislador comunitario puede decidir que en determinados casos muy puntuales se prive a la Comisión de la competencia sobre ciertas tareas, para encomendárselas a estos organismos creados en función de las mismas. Estos organismos —o Agencias europeas— ejercen, pues, una competencia atribuida directamente por el Legislador. No se trata, por tanto, de una competencia delegada por la Comisión. Ni siquiera el hecho de que algunas Agencias europeas sean creadas por el Legislador con una tarea eminentemente de apoyo a la Comisión permite considerarlas «instrumentos» de esta Institución para el ejercicio de su función ejecutiva. Se trata, en todo caso, de una función que le es conferida directamente por el Legislador, no por la Comisión³¹.

³⁰ *El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas*, Comunicación de la Comisión, COM (2002) 718final, Bruselas, 11 diciembre 2002, p. 2.

³¹ Así, algunas Agencias europeas tienen como misión principal facilitar asistencia en forma de dictámenes y recomendaciones que constituyen la base técnica y científica de las decisiones de la Comisión (como la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos o la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria).

Ello no impide que la Comisión decida delegar en algunas Agencias europeas algunas actividades o tareas de las que es competente, con lo que se amplía el mandato originario de dichas Agencias. El Reglamento Financiero así lo prevé expresamente, especificando que tal posibilidad de delegación está sujeta a que «sea compatible con la misión del organismo definida en el acto de base» (art. 54.2 *b*) RF). Los dos supuestos de delegación en Agencias Europeas son actualmente la Fundación Europea de Formación y la Agencia Europea de Reconstrucción, e interesa detenerse brevemente en ambos casos porque la operación de delegación llevada a cabo por la Comisión las equipara —insistimos, exclusivamente en el ámbito de las tareas delegadas— funcionalmente a las agencias ejecutivas.

La *Fundación Europea de Formación*³² tiene como finalidad promover el desarrollo de sistemas de formación profesional de alta calidad, desarrollando sus actividades en el seno de la acción exterior de las Comunidades (en especial, países asociados: países de Europa Central y Oriental, los Nuevos Estados Independientes, Mongolia y la región del Mediterráneo). Por otra parte, entre 1997 y 2000 la Fundación prestó ayuda a la Comisión en la gestión, asistencia técnica y control sobre proyectos y programas de la acción Phare y Tacis. Pero además la Fundación presta asistencia técnica a la Comisión para la aplicación del programa Tempus. La Comisión, a tales efectos, celebra convenios con la Fundación. En dichos convenios se fija el objetivo específico de la atribución de la gestión de cada programa, se reconoce un cierto poder de orientación y control a la Comisión sobre los servicios administrativos de la Fundación³³, se prevé la responsabilidad de la Comisión en todo caso (pues la gestión se hace «en nombre de la Comisión») y, finalmente, se establecen las contrapartidas económicas que la Fundación recibirá tanto por los gastos operativos en que los programas consistan como por los gastos administrativos³⁴.

El caso de la *Agencia Europea de Reconstrucción* es diferente, pues se trata de una Agencia concebida ya por el Legislador precisamente como instrumento de la Co-

Otras, por su parte, están encargadas principalmente de proporcionar asistencia mediante informes de inspección, destinados a permitir que la Comisión cumpla su misión de velar por el cumplimiento del Derecho Comunitario (por ejemplo, la Agencia Europea de Seguridad Marítima): cfr. *El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas*, Comunicación de la Comisión, COM (2002) 718final, Bruselas, 11 diciembre 2002, p. 5.

³² Reglamento (1360/90/CEE) del Consejo, de 7 de mayo de 1990 (DO n. L 131, de 23 de mayo de 1990), modificado por los Reglamentos del Consejo (2063/94/CE), de 27 de julio de 1994 (DO n L 216, de 20 de agosto de 1994); (1572/98/CE), de 17 de julio de 1998 (DO n L 206, de 23 de julio de 1998) y (2622/00/CE), de 5 de diciembre de 2000 (DO n L 306, de 7 de diciembre de 2000).

³³ Así lo recoge el Informe sobre la *The European Training Foundation*, COM (2003) 287 final, Bruselas, 22.5.2003: «the Foundation and the Commission are in the process of finalising new arrangements for the conduct by the relevant Foundation Department of Tempus tasks, the monitoring of the Foundation's performance, and a systematic cycle of contacts and meetings where progress can be reviewed and issues of concern raised before problems arise» (p. 18).

³⁴ Puede consultarse al respecto, por ejemplo, el *Informe Anual de la Fundación Europea de Formación 2000*, COM (2001) 810final, Bruselas 8 enero 2002.

misión para la ejecución de los programas de reconstrucción y de ayuda a los refugiados de la zona de los Balcanes³⁵. El Reglamento de creación de la Agencia autoriza a la Comisión dicha delegación de la ejecución de los programas, lo cual se lleva a cabo mediante decisiones unilaterales de la Comisión³⁶. Obsérvese la peculiaridad de este juego de delegación. Se trata de una Agencia europea, modelo éste en el que la capacidad de la Comisión para dirigir, encauzar o controlar su actividad es prácticamente inexistente, pues se trata precisamente de crear organismos autónomos respecto a la Comisión, los cuales indirectamente producen una fragmentación de la función ejecutiva comunitaria que conforme al Tratado corresponde a la Comisión. Sin embargo, en el presente caso se disocia la Agencia de sus competencias, pues el Legislador no le dota de tareas propias, sino que éstas le vendrán conferidas por la Comisión mediante específicos y singulares actos de delegación, con lo que no sólo continúa ostentando el control político sobre esos programas o actividades (delegando exclusivamente su gestión) sino que también se refuerza y reafirma su responsabilidad ante el Parlamento como poder ejecutivo comunitario.

2.2. *Función: gestión de programas comunitarios*

De lo arriba indicado se colige la estrecha vinculación existente entre las agencias ejecutivas y los **programas comunitarios**, pues aquellas se crean precisamente para la gestión de éstos, si bien es previsible que, en un futuro, la agencia ejecutiva, en cuanto instrumento de gestión y ejecución del Derecho Comunitario, pueda trascender ese objeto. Como ya se ha señalado, el programa comunitario en cuanto tal constituye la base jurídica para la futura creación de una agencia en la medida que autoriza a la Comisión para que, posteriormente y al amparo de su potestad de organización interna, pondere y en su caso decida su alumbramiento. También se ha explicado que en la aprobación legislativa del programa no tiene por qué recogerse la previsión de la utilización de la agencia ejecutiva como instrumento de ejecución del mismo, si bien se insta a que, cuando se adopte un programa comunitario, la Comisión informe a la autoridad presupuestaria de su eventual intención de recurrir a una agencia ejecutiva para la gestión del programa (*art. 3.4 Estatuto agencias ejecutivas*).

En cualquier caso, en la situación actual es imprescindible delimitar el objeto sobre el que recae la actuación de las agencias ejecutivas. Por ello, y en este contexto, se entiende por programa comunitario cualquier acción, conjunto de acciones u otra

³⁵ Reglamento (2454/1999/CE) del Consejo, de 15 de noviembre de 1999, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1628/96 relativo a la ayuda a Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia, en particular mediante la creación de la Agencia Europea de Reconstrucción (DO n. L 299, de 20 de noviembre de 1999, p. 1).

³⁶ Sobre el funcionamiento de la Agencia, *vid. Informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo. Agencia Europea de Reconstrucción. Informe anual 2001*, COM (2002) 288final, Bruselas 10 junio 2002.

iniciativa que, según el acto de base o la autorización presupuestaria correspondiente, deba llevar a cabo la Comisión en beneficio de una o varias categorías de beneficiarios determinados y que comprometa gastos. Presupuestariamente, pues, estos programas se encuentran financiados por el presupuesto general de la Unión Europea.

Se piensa, en especial, que las agencias ejecutivas se adapten a la gestión de programas que presenten las características siguientes: necesidad de un alto grado de experiencia técnica y financiera a lo largo de todo el ciclo del proyecto; separación clara entre las etapas de programación y ejecución de proyectos; proyectos de carácter técnico cuya ejecución no suponga una toma de decisiones de carácter político; posibilidad de economía de escala a través de una gran especialización o la agrupación de programas similares en una misma agencia; renovación periódica de los objetivos y métodos de los programas; recopilación y elaboración de las estadísticas necesarias para la aplicación de todos los programas comunitarios.

En lo que respecta al ámbito material, se ha pensado en los siguientes sectores:

- Energía: programa «Energía inteligente»³⁷.
- Salud pública: programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública³⁸.

³⁷ Decisión (1230/2003/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, por la que se adopta un programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: «Energía inteligente - Europa» (2003-2006) (DO n. L 176, de 15 de julio de 2003, p. 29). La intención de la Comisión se ha manifestado en diferentes actos a lo largo del procedimiento legislativo. En la propuesta legislativa [*Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: Programa «Energía inteligente para Europa» (2003-2006)*, Bruselas, 9 de abril de 2002, COM(2002) 162final], señaló las futuras tareas a encomendar a la agencia ejecutiva del programa «energía inteligente» (p. 43): «elaborar a la atención de la Comisión las recomendaciones relativas a la ejecución del programa «Energía Inteligente para Europa», así como de recoger, analizar y transmitir a la Comisión cualquier información necesaria para orientar la ejecución del programa comunitario; gestionar, total o parcialmente, las fases del ciclo del proyecto, en relación con proyectos concretos, en el marco de la ejecución del programa y proceder a los controles necesarios a tal fin a través de la adopción de las decisiones pertinentes sobre la base de la delegación de competencias de la Comisión; adoptar los actos de ejecución presupuestarias de ingresos y gastos, y efectuar todas las operaciones necesarias para la ejecución del programa, en particular las relacionadas con la adjudicación de los contratos y subvenciones, sobre la base de la delegación de competencias de la Comisión; fomentar la valorización y difusión de los resultados de los proyectos y medidas financiados en el marco del programa a nivel local, regional y nacional, en estrecha colaboración con los servicios competentes de la Comisión». Además, en la misma ficha financiera se hacen todos las provisiones presupuestarias de costes de personal, plantilla, etc.

³⁸ Decisión (1786/2002/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la adopción de un programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008) (DO n° L 271, de 9 de octubre de 2002, p. 1-12. En el momento de su adopción, la Comisión hizo la siguiente Declaración: «4) La Comisión tienen también intención de utilizar plenamente las posibilidades descritas en su Comunicación sobre la externalización [COM(2000) 788] y en su propuesta de Reglamento [COM(2001) 808]. Ello incluye el examen de la creación de una agencia ejecutiva para asistir a la Comisión en la aplicación de determinadas tareas del programa una vez haya sido adoptada la propuesta de Reglamento, que está siendo examinada actualmente por el Consejo».

- Educación y formación: programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea y el apoyo a actividades específicas en el ámbito de la educación y la formación³⁹; programa Erasmus mundus⁴⁰; programa e-Learning⁴¹; programa MEDIA-formación⁴²; programa MEDIA-plus⁴³; programa Sócrates⁴⁴; programa Leonardo da Vinci⁴⁵; acciones de integración europea en la Universidad⁴⁶.
- Cultura: programa Cultura 2000⁴⁷; programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la cultura⁴⁸; programa de hermanamiento de ciudades europeas⁴⁹.
- Juventud: programa Juventud⁵⁰ programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud⁵¹.

³⁹ *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea y el apoyo a actividades específicas en el ámbito de la educación y la formación*, Bruselas, 27 de mayo de 2003, COM (2003) 273 final.

⁴⁰ *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de cara a la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus World) (2004-2008)*, Bruselas, 17 de julio de 2002, COM (2002) 401 final. Y la Propuesta modificada con la nueva denominación (Erasmus mundus), Bruselas, 29 de abril de 2003, COM (2003) 239 final.

⁴¹ *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa plurianual (2004-2006) para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa (programa eLearning)*, Bruselas 19 de diciembre de 2002, COM (2002) 751 final.

⁴² *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n.º 163/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de enero de 2001, relativa a la ejecución de un programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (MEDIA-formación) (2001-2005)*, Bruselas 16 de abril de 2003, COM (2003) 188 final.

⁴³ *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2000/821/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, relativa a la ejecución de un programa de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales europeas (MEDIA Plus - Desarrollo, distribución y promoción)*, Bruselas, 16 de abril de 2003, COM (2003) 191 final.

⁴⁴ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 791.

⁴⁵ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 793.

⁴⁶ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 797.

⁴⁷ *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n.º 508/2000/CE, de 14 de febrero de 2000, por la que se establece el programa «Cultura 2000»*, Bruselas, 16 de abril de 2003, COM (2003) 187 final.

⁴⁸ *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la cultura*, Bruselas, 27 de mayo de 2003, COM (2003) 275 final.

⁴⁹ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 802.

⁵⁰ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 792.

⁵¹ *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud*, Bruselas, 27 de mayo de 2003, COM (2003) 272 final.

- Empleo y asuntos sociales: programa estrategia comunitaria de igualdad entre hombres y mujeres ⁵².
- Protección de los intereses financieros europeos: programa HERCULE ⁵³.
- Cooperación al desarrollo. En este ámbito las Comunidades desarrollan un gran número de actuaciones concretadas en programas tanto geográficos como temáticos. El recurso a agencias ejecutivas para su gestión está siendo estudiado, si bien se topa con el ya avanzado proceso de desconcentración de la gestión de los proyectos de cooperación en las Delegaciones de la Comisión ⁵⁴. En estas condiciones, las agencias ejecutivas podrían actuar, bien en proyectos temáticos (ayuda alimentaria, ayuda por proyectos ⁵⁵), bien en programas geográficamente muy delimitados ⁵⁶.
- Relaciones exteriores: mecanismo de reacción rápida ⁵⁷; cooperación financiera y técnica con los países en desarrollo de Asia y América Latina ⁵⁸; programa MEDA (medidas de acompañamiento de las reformas de las estructuras económicas y sociales de los terceros países mediterráneos) ⁵⁹; asistencia a los Estados asociados de Europa oriental y Asia central ⁶⁰; asistencia a los países de los Balcanes occidentales ⁶¹; participación comunitaria en las acciones relativas a las minas antipersona ⁶²; desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho —respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales ⁶³.

⁵² Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 144.

⁵³ *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de acciones en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad*, Bruselas, 27 de mayo de 2003, COM (2003) 278 final.

⁵⁴ Vid. LEÓN LORA, J. R.: «La reforma de la Administración de las relaciones exteriores de la Comisión en el marco de la reforma global de la Administración comunitaria» en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n. 3, 2002, pp. 387-390.

⁵⁵ Vid. FUENTETAJA, J. A.: «La Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo» en *Políticas Comunitarias* (Coord. E. LINDE), Colex, Madrid, 2001, pp. 679-680.

⁵⁶ Así, en el Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004 la Comisión avanza la posibilidad de recurrir a agencias ejecutivas en las siguientes acciones de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo: ayudas a productos, acciones de apoyo y transporte, distribución, medios de acompañamiento y de control de la ejecución (programa de ayuda alimentaria y acciones específicas de seguridad alimentaria: vol. 4, p. 1156; acciones de cooperación y estrategias sectoriales (cofinanciación con organizaciones no gubernamentales de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo: vol. 4, p. 1157); programa europeo para la reconstrucción y el desarrollo relativo a África del Sur (vol. 4, p. 1158).

⁵⁷ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 1031.

⁵⁸ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 1032 y 1033.

⁵⁹ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 1034.

⁶⁰ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 1034.

⁶¹ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 1035.

⁶² Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 1036.

⁶³ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004, vol. 4, p. 1037.

- Estadística. El Programa Estadístico Comunitario ⁶⁴ recoge la previsión de crear una agencia ejecutiva en el sector estadístico, que apoyaría a Eurostat en la realización de actividades estadísticas relacionadas con diferentes programas comunitarios y en la ejecución del programa quinquenal estadístico de la Unión Europea.
- Ampliación ⁶⁵: estrategia de preadhesión de Turquía; ayudas de preadhesión en favor de los países de Europa central y oriental; acciones de la Oficina de intercambio de información sobre asistencia técnica (TAIEX) en el marco de instrumentos de preadhesión.

2.3. Creación y supresión

Como instrumentos de ejecución, es la Comisión la Institución competente para crear y, en su caso, suprimir las agencias ejecutivas. Para ello, deberá atenderse, en primer lugar, al procedimiento de reglamentación regulado en el artículo 5 de la Decisión (1999/468/CE) del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión ⁶⁶, puesto que la decisión de instituir una agencia ejecutiva es considerada una medida de alcance general. De esta manera se introduce a las agencias ejecutivas en el proceloso mundo de la Comitología.

Se establece, para ello, un *Comité de agencias ejecutivas* (art. 24.1 Estatuto agencias ejecutivas), del tipo «comité de reglamentación», integrado por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión. Este Comité intervendrá en el citado procedimiento, conforme al cual la Comisión presentará al Comité de agencias ejecutivas el proyecto de creación, modificación o supresión de una agencia ejecutiva. No tiene, pues, como ya se ha explicado anteriormente, ninguna competencia en lo que respecta al funcionamiento concreto de la agencia ejecutiva a la hora de ejecutar el programa comunitario conforme a las competencias concretas delegadas por la Comisión. Y ello es así porque para dicha ejecución el Legislador habrá establecido un Comité *ad hoc*. En cualquier caso, al presentar este proyecto al Comité de agencias ejecutivas, la Comisión se ha comprometido unilateralmente a añadir una ficha de financiación ⁶⁷ que deberá incluir una evaluación pre-

⁶⁴ Decisión (2367/2002/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002 por la que se aprueba el Programa Estadístico Comunitario 2003-2007 (DO n. L 358, de 31 de diciembre de 2002, p. 1).

⁶⁵ Cfr. Anteproyecto de Presupuesto de la Unión Europea para 2004: pp. 1222, 1224 y 1347.

⁶⁶ DO n.º L 184, de 17 de julio de 1999, p. 23.

⁶⁷ Se trata de un documento similar al regulado en el art. 28.1 del Reglamento Financiero, que hace referencia a la ficha de financiación que debe acompañar a toda propuesta presentada a la autoridad legislativa que pueda tener incidencia presupuestaria.

cisa de las repercusiones financieras y presupuestarias, incluso en términos de economías y reasignación de los créditos facilitados ⁶⁸.

El Comité emitirá un dictamen por mayoría cualificada. En caso de discordancia con el proyecto de la Comisión, ésta lo elevará al Consejo, informando igualmente al Parlamento Europeo. A la luz de la posición de éste, el Consejo se pronunciará asimismo por mayoría cualificada sobre el proyecto de la Comisión en el plazo de tres meses ⁶⁹. Si el pronunciamiento expreso es negativo, la Comisión reexaminará su propuesta, que podrá volver a presentar tal cual o modificada; si, en cambio, no hay pronunciamiento alguno expreso del Consejo, la Comisión podrá adoptar su Decisión de creación, modificación o supresión de la agencia ejecutiva en cuestión.

El Estatuto de las agencias ejecutivas también exige a la Comisión que, en su decisión de crear una agencia, lleve a cabo un análisis de los costes y ventajas que tenga en cuenta varios factores, tales como la identificación de las tareas que justifiquen una contratación externa, la evaluación de costes y beneficios, incluidos los derivados del control y la coordinación y el impacto en los recursos humanos, la eficacia y la flexibilidad en la aplicación de las tareas contratadas, la simplificación de los procedimientos utilizados, la proximidad de la actividad contratada a los beneficiarios finales, la visibilidad de la Comunidad como promotora del programa comunitario en cuestión y el mantenimiento de un nivel de conocimiento adecuado dentro de la Comisión (*art. 3.1. Estatuto agencias ejecutivas*).

Fiel a la idea de que las agencias ejecutivas sean estructuras administrativas no permanentes en la medida en que se encuentran vinculadas a programas comunitarios específicos, en cada caso la Comisión establecerá el período de existencia de la agencia ejecutiva, aunque cuando expire dicho período aquella podrá prorrogarlo por otro que no podrá superar el inicialmente previsto, y así sucesivamente (*arts. 3.1, párrafo primero in fine, y 3.2 del Estatuto agencias ejecutivas*).

La decisión de supresión de una agencia ejecutiva —fuera de la expiración de su período de existencia— debe adoptarse, como hemos visto, siguiendo el mismo procedimiento antes expuesto (Comité de agencias ejecutivas y análisis costes-ventajas). La Comisión nombrará dos liquidadores, a la vez que determine las condiciones para llevar a cabo dicha liquidación, cuyo importe final se incluirá en el presupuesto general de la Unión Europea.

2.4. Competencias y marco jurídico de su ejercicio

Además de la decisión de creación de la agencia ejecutiva, la Comisión debe dictar un «acto de delegación» en el que, por un lado, se fijarán las competencias de eje-

⁶⁸ Declaración 213/02 de la Comisión al artículo 3 del Reglamento (58/2003/CE) del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (DO n. L 11, de 16 de enero de 2003, p. 1).

⁶⁹ El plazo lo establece expresamente el art. 24.2 del Estatuto de las agencias ejecutivas.

cución delegadas a la agencia en cuestión y, por otro, las condiciones de su ejercicio. Es, pues, importante distinguir entre la Decisión de creación de la agencia ejecutiva y la Decisión de delegación. Desde un punto de vista puramente teórico, ambas podrían confundirse en un solo acto. Sin embargo, es perfectamente posible y probablemente plausible que la Comisión, en lugar de crear una agencia ejecutiva para cada programa, pueda delegar dichas tareas de ejecución en agencias ejecutivas ya existentes, lo cual será especialmente adecuado cuando se trate de programas comunitarios que se desarrollan en el seno de la misma política comunitaria (piénsese, por ejemplo, en los múltiples programas que se llevan a cabo en el sector de la educación).

En lo que respecta a las competencias, la Comisión podrá delegar cualquier tarea de gestión de un programa comunitario, excepto los actos que impliquen el ejercicio de una potestad discrecional relacionada con las decisiones políticas en la aplicación de los programas, que continúan siendo competencia exclusiva de las Instituciones implicadas. Además, el Reglamento Financiero establece con carácter general que «las competencias de ejecución que se deleguen deberán ser definidas con exactitud y el uso que se haga de ellas deberá estar sujeto a control en su totalidad» (art. 54.1).

El Estatuto de las agencias ejecutivas señala un elenco ejemplificativo de tareas delegables (art. 6.2):

- a) administrar la totalidad o parte de las fases del ciclo del proyecto en relación con proyectos específicos en el ámbito de la ejecución del programa comunitario y efectuar los controles necesarios a tal efecto, adoptando las decisiones pertinentes basándose en la delegación de la Comisión; no se ha querido delimitar desde el punto de vista del contenido material ni en términos de especialización de las tareas, pues la Comisión pretende que se puedan encomendar a estas agencias la gestión de un gran número de operaciones incluso poco especializadas («gestión de masa»);
- b) adoptar los actos de ejecución presupuestaria en materia de ingreso y gastos y efectuar, tomando como base la delegación de la Comisión, todas las operaciones necesarias para la aplicación del programa comunitario y, en particular, las relacionadas con la adjudicación de los contratos y la atribución de las subvenciones;
- c) recopilar, analizar y transmitir a la Comisión toda la información necesaria para orientar la ejecución del programa comunitario, lo que, a su vez, le permitirá elaborar para la Comisión recomendaciones sobre dicha ejecución.

Además, en el acto de delegación, la Comisión determinará las condiciones, criterios, parámetros y normas que la agencia ejecutiva deba cumplir en la realización de las tareas delegadas, así como las normas de los controles que vayan a efectuar los servicios de la Comisión responsables de los programas comunitarios en cuya gestión participe la agencia ejecutiva (*art. 6.3. Estatuto agencias ejecutivas*).

La normativa financiera concreta y desarrolla el contenido del acto de delegación, al señalar que debe incluir, en particular, los siguientes aspectos: disposiciones para garantizar la transparencia en la actuación de la agencia ejecutiva; disposiciones sobre procedimientos de adjudicación de contratos y concesión de subvenciones transparentes, no discriminatorias y que impidan conflictos de intereses⁷⁰; un sistema eficaz de control interno de las operaciones de gestión; contabilidad de las operaciones de gestión y procedimientos de rendición de cuentas que garanticen la correcta utilización de los fondos comunitarios y que reflejen en las cuentas de las Comunidades el grado real de dicha utilización; una auditoría externa independiente; previsiones de acceso público a la información⁷¹; definición de las tareas encomendadas; condiciones y modalidades de ejecución (incluyendo la delimitación de responsabilidades y organización de controles); normas de rendición de cuentas de dicha ejecución ante la Comisión; condiciones en que la ejecución dejará de ser efectiva; tipos de control que podrá llevar a cabo la Comisión; condiciones de utilización de cuentas bancarias distintas y destino y uso de los intereses producidos; disposiciones adecuadas que garanticen la visibilidad de la acción delegada (en especial, frente a otras actividades de la agencia ejecutiva que pudieran ser más principales); compromiso de abstenerse de actos que puedan ocasionar conflicto de interés⁷².

Esta Decisión de delegación de la Comisión, con los contenidos anteriormente expuestos, deberá ser aceptada formalmente por escrito por el Director en nombre de la agencia ejecutiva⁷³.

Como puede observarse, el ejercicio de las competencias delegadas se llevará a cabo dentro de un marco de referencia necesario para garantizar el respeto del equilibrio institucional y la protección de los intereses de los terceros interesados. Dicho marco viene constituido, en primer lugar, por la autoridad legislativa, a través de las disposiciones del Reglamento que aprueba el Estatuto de las agencias ejecutivas y, en su caso, de los Reglamentos por los que se establezcan los programas comunitarios en cuya gestión vayan a participar las agencias ejecutivas. En segundo lugar, los parámetros de referencia vienen igualmente integrados por el ya citado «acto de delegación» pues, como hemos visto, ahí se especificarán las condiciones y criterios de ac-

⁷⁰ El Reglamento Financiero define el «conflicto de intereses» de la siguiente manera en su artículo 52.2: «Existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de un agente de la ejecución del presupuesto o de un auditor interno se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo de intereses comunes con el beneficiario».

⁷¹ Estas primeras seis previsiones se recogen en el artículo 56 del Reglamento Financiero.

⁷² Estas últimas ocho previsiones se recogen en el art. 41.2 del Reglamento (2342/2002/CE,Euratom) de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (1605/2002/CE,Euratom) del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO n. L 357, de 31 de diciembre de 2002, p. 1).

⁷³ Art. 37.3 Reglamento (2342/2002/CE,Euratom).

tuación, así como los posibles controles a través de los servicios de la Comisión (concretamente, los servicios competentes ejercerán las funciones de auditor y de interventor en las agencias ejecutivas, al tiempo que tanto la Comisión como la propia agencia deberán garantizar el cumplimiento de la aplicación de las recomendaciones del auditor en el ámbito de sus respectivas competencias). La Comisión, en cualquier caso, controlará la aplicación de los programas comunitarios delegados en la agencia, y ello conforme a las modalidades que establezca la propia Comisión en el acto de delegación. En tercer lugar, el programa de trabajo anual de la agencia deberá ajustarse a la programación definida por la Comisión de acuerdo con los Reglamentos por los que se establezcan los programas en cuestión, para lo cual dicho programa de trabajo anual deberá recibir la aprobación previa de la Comisión (*art 9.2 Estatuto agencias ejecutivas*).

Además, el propio sistema institucional y administrativo inserta la actividad de las agencias en una serie de controles: control político del Parlamento Europeo, al ser él quien debe aprobar la ejecución del presupuesto de funcionamiento; control financiero del Tribunal de Cuentas; controles antifraude efectuados por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

2.5. De la «auditoría de regularidad» al «control de la legalidad»

Pero sin duda alguna el control más intenso y decisivo es el que ejerce la Comisión sobre la agencia ejecutiva a través de lo que el Estatuto denomina «control de la legalidad», recuperando la propuesta originaria⁷⁴ que, en la modificación intermedia⁷⁵, había recibido el título de «auditoría de la regularidad», si bien el contenido y significado de ésta se encuentra recogido en el envoltorio formal de la retomada denominación⁷⁶, aunque la regulación final la trasciende.

En un primer momento, en efecto, se habló de «control de la legalidad» en el sentido de que el Tribunal de Justicia controlaría la legalidad de los actos de las agencias ejecutivas que produjeran efectos jurídicos obligatorios, en las mismas condiciones y según las mismas normas establecidas en el artículo 230 del Tratado para el control de la legalidad de los actos de la Comisión. Se optaba, pues, por un control exclusivamente de legalidad ante el Tribunal de Justicia (siguiendo el modelo de las «agen-

⁷⁴ Art. 21 de la propuesta de *Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias encargadas de ejecutar determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios*, COM (2000) 788final, Bruselas 13 de noviembre de 2000

⁷⁵ *Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios*, COM (2001) 808final, Bruselas 28 de diciembre de 2001.

⁷⁶ Sobre el alcance de la entonces «auditoría de regularidad», *vid.* FUENTETAJA, J. A.: «Las reformas de la Administración y de la Función Pública comunitarias» en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n. 3, 2002, pp. 154-156.

cias europeas»), sin ningún tipo de intervención de la Comisión pues se considera que la personalidad jurídica de las agencias ejecutivas impedía imputar a aquella los actos jurídicos de éstas.

No obstante, esta concepción ocultaba la auténtica naturaleza jurídica de las agencias ejecutivas y su verdadero papel en el nuevo sistema administrativo comunitario. Y es que estas agencias ejecutivas presentan importantes diferencias respecto a las actuales agencias europeas, al tiempo que el papel de la Comisión es muy distinto, cuestiones ambas estrechamente interrelacionadas. En efecto, desde un punto de vista institucional-administrativo, se reconoce a la Comisión un cometido muy importante en la organización y el funcionamiento de la agencia ejecutiva. En efecto, tal y como hemos visto, será la Comisión quien decida la creación de estas agencias para la gestión de uno o varios programas comunitarios. La Comisión, igualmente, decidirá, en los actos concretos de delegación, el alcance competencial de la agencia, definiendo al mismo tiempo las condiciones, los criterios, los parámetros y las normas para encauzar el ejercicio de las competencias delegadas. Además, pese a gozar de autonomía de gestión, la agencia ejecutiva estará sujeta a un control estricto de la Comisión, quien, por una parte, nombrará al Director y a los miembros del Comité de Dirección y, por otra, condicionará el contenido de su programa de trabajo. Este control o tutela que ejerce la Comisión sobre la agencia se justifica por las características de las competencias que pueden ser objeto de delegación (recordemos, misiones de servicio público concretadas en la gestión de programas comunitarios, incluyendo actos de ejecución presupuestaria), que constituyen competencias propias de la Comisión. De ahí que la agencia se comprenda como un instrumento que asiste a la Comisión en la realización de sus funciones de gestión. Pero para que la Comisión pueda asumir sus responsabilidades institucionales correspondientes ante el resto de Instituciones es necesario que pueda mantener un control adecuado del funcionamiento de la agencia de ejecución.

En este contexto se entiende que el mero control de legalidad ante el Tribunal de Justicia no suponga un medio adecuado de tutela de la Comisión sobre las agencias ejecutivas. De ahí que la propuesta modificada de Reglamento marco ⁷⁷, siguiendo una resolución legislativa del Parlamento Europeo ⁷⁸ y un dictamen del Tribunal de Cuentas ⁷⁹, estableciera la posibilidad de recurso administrativo ante la Comisión por parte de terceros y de una eventual revisión de oficio de los actos de dichas agencias ejecutivas por parte de la propia Comisión.

⁷⁷ *Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios*, COM(2001) 808final, Bruselas 28 de diciembre de 2001.

⁷⁸ A5-0216/2001, de 5 de julio de 2001.

⁷⁹ Dictamen n.º 8/2001 (DO n.º C 345, de 6 de diciembre de 2001, p. 1).

En efecto, conforme al artículo 21 de la propuesta modificada de Reglamento marco, cualquier acto de la agencia ejecutiva que tenga efectos jurídicos obligatorios que afecten a los intereses de un tercero *«podrá ser deferido a la Comisión por este tercero, cualquier otra persona directa o individualmente afectada o un Estado miembro, con el fin de auditar su regularidad»*. El recurso se presentará a la Comisión en el plazo de un mes a partir del día en que la parte demandante haya tenido conocimiento del acto impugnado. Después de haber oído las razones de la parte demandante y las de la agencia ejecutiva, la Comisión tomará una decisión sobre el recurso en el plazo de un mes. La ausencia de decisión en este plazo equivaldrá a una decisión implícita de desestimación. En esta suerte de recurso de alzada, sorprende la legitimación universal de los Estados miembros (junto a los terceros destinatarios o directa o individualmente afectados).

Por otra parte, la propuesta modificada de Reglamento marco abría la posibilidad de una revisión de oficio. Así, *«la Comisión podrá ocuparse de cualquier acto de la agencia ejecutiva en el plazo de un mes a partir del día en que este acto sea aprobado, y decidir, después de haber escuchado las razones de la agencia ejecutiva, su anulación»*.

Cuestión nada baladí era el alcance del control que la Comisión podía ejercer tanto a través del recurso como de la revisión de oficio. Pues la expresión «regularidad» era lo suficientemente amplia como para comprender un control tanto de legalidad como de oportunidad. A favor de un control limitado a las cuestiones de legalidad podría hacerse hincapié en que la propuesta modificada de Reglamento —dentro del marco de la revisión de oficio— hablaba de «anulación» y no de «revocación», pero lo cierto es que el Legislador comunitario nunca se ha caracterizado por su rigurosidad terminológica. Además, había que tener en cuenta que el «régimen jurídico» —parámetro de la «regularidad»— conforme al cual la agencia debía ejercer las competencias delegadas lo constituía también el acto de delegación, donde se fijaban los criterios, condiciones y parámetros de actuación, amén del propio programa anual de actuación de la agencia, lo que difuminaba las fronteras entre las dos posibles tutelas. De ahí que, quizás, el término «regularidad» fuera intencionadamente ambiguo y que sustituyera en su momento al más explícito «control de legalidad» de la propuesta originaria.

La situación cambia, al menos aparentemente, con la regulación final que hace el Estatuto de las agencias ejecutivas en su definitivo artículo 22. Para empezar, como decíamos más arriba, se opta por la denominación «control de legalidad», preteriendo la de «auditoría de la regularidad». Dicho control de legalidad se articula a través, primero, de un procedimiento administrativo (que se sustanciará en el seno de la Comisión Europea y que podrá consistir, bien en un recurso administrativo a instancia de parte, bien en una revisión de oficio), y, segundo y en su caso, de un contencioso de anulación ante el Tribunal de Justicia.

En lo que respecta al **recurso administrativo**, el apartado primero del artículo 22 señala que «cualquier acto de una agencia ejecutiva... podrá ser deferido a la Comisión». En ese «deferir» se camufla eufemísticamente la técnica del recurso, semejante —por la atenuación formal de la relación jerárquica derivada de la personalidad jurídica propia de las agencias ejecutivas— a las conocidas como «alzadas impropias» en el Derecho Administrativo español.

El objeto del recurso también ha sufrido variaciones. En la propuesta modificada se hablaba de «cualquier acto de la agencia ejecutiva que tenga efectos jurídicos obligatorios que afecten a los intereses de un tercero». En la versión definitiva se ha limitado el objeto al referirse a «cualquier acto de una agencia ejecutiva que dañe a un tercero». La traducción aquí vuelve a jugar una mala pasada a la terminología jurídico-administrativa española, pues la expresión francesa «*faisant grief*» se traduce por acto que «dañe» en lugar de expresiones más rigurosas como acto «de gravamen» o, mejor aún, «acto lesivo»⁸⁰. En cualquier caso, como consecuencia de esta regulación los legitimados para interponer el recurso serán los terceros «dañados» en el sentido de «cualquier persona directa e individualmente afectada» o «un Estado miembro», el cual no tiene que demostrar interés específico alguno, con lo que vuelven a gozar de legitimación universal en sede de recurso administrativo.

En cuanto al procedimiento, los legitimados (interesados o Estados miembros) disponen de un plazo de un mes, desde que tuvieron conocimiento del acto objeto de impugnación para presentar el recurso administrativo ante la Comisión. Esta dará audiencia tanto al recurrente como a la agencia, en una sustanciación que en aras de la rapidez se pretende oral («después de haber oído las razones...»), aunque lo normal es que adopte una forma escrita, y a continuación se pronunciará en el plazo de dos meses a partir de la fecha de presentación del recurso. Este plazo de dos meses es importante, porque determina que la ausencia de respuesta en ese tiempo equivaldrá a una decisión implícita de desestimación del recurso, si bien el juego del silencio administrativo en sentido negativo no libera a la Comisión de resolver en todo caso de forma expresa, por escrito y motivando su decisión. Lo cual tiene su trascendencia, tanto si la resolución expresa desestima el recurso (en concordancia con la decisión implícita) como si lo estima (en discordancia con los efectos del silencio administrativo). En este último caso, una decisión expresa de estimación del recurso administrativo dejaría sin objeto el eventual recurso de anulación que la decisión implícita denegatoria posibilitaba iniciar.

Y en el supuesto de una decisión expresa de desestimación, por mucho que se pronuncie en el mismo sentido que la decisión denegatoria implícita, no por ello dejaría de tener consecuencias, aunque quizás esté desprovista de efectos. Y es que éstos es-

⁸⁰ Compárese, por ejemplo, la versión española de la misma expresión que hacen los artículos 90.2 y 91.1 del Estatuto de funcionarios, que optan por la traducción «acto lesivo».

tarán en función de que se considere que la decisión denegatoria explícita constituye un mero acto confirmatorio ⁸¹ respecto a la decisión denegatoria implícita. En realidad, la decisión denegatoria explícita no añade más efectos jurídicos «dañosos» respecto al tercero directa e individualmente afectado, pues el «daño» radica precisamente en la denegación, ya explícita, ya implícita. Pero si no añade efectos sí que introduce nuevos elementos, tanto respecto al tercero como respecto a los Estados miembros que, recordemos, ostentan una legitimación universal sin tener que demostrar ningún interés particular. Dicho elemento nuevo sería la motivación que la decisión denegatoria expresa de la Comisión debe incorporar, aunque no parece suficiente como para justificar una reapertura del plazo, pues en sede jurisdiccional se puede obtener también esa motivación por parte de la Comisión. Quizás se podrían aplicar, por analogía, las soluciones que aporta el Estatuto de funcionarios comunitarios sobre la base de una controvertida jurisprudencia ⁸²: si la decisión denegatoria explícita se adopta cuando aún no ha expirado el plazo para interponer el recurso de anulación que posibilitaba ya la decisión denegatoria implícita, entonces habría que considerar que ese plazo comenzaría a computarse de nuevo (art. 91.3 Estatuto funcionarios); pero, *sensu contrario*, si no se interpuso el recurso de anulación en el plazo que habilitaba la decisión denegatoria implícita, entonces la decisión denegatoria explícita debería considerarse meramente confirmatoria de aquella, con lo que el recurso de anulación contra ésta debería ser inadmitido.

Aparte del recurso administrativo, la Comisión también puede proceder a una **revisión de oficio** («por iniciativa propia») de los actos de una agencia ejecutiva. La Comisión debe dictar, a tales efectos, una decisión de apertura de dicho procedimiento de revisión, que no puede durar más de dos meses. Sólo se contempla un trámite obligatorio: oír las razones de la agencia ejecutiva. Pasados los dos meses sin que la Comisión se pronuncie expresamente, la consecuencia lógica es la caducidad del procedimiento.

Tanto en sede de recurso como de revisión de oficio, la Comisión puede dictar medidas provisionales, en particular la suspensión de la ejecución del acto en cuestión.

⁸¹ Según la jurisprudencia, los actos confirmatorios están desprovistos de efectos jurídicos propios, por lo que no pueden resultar lesivos en sentido estricto [*Renckens v. Comisión*, 2 julio 1969 (27/68), *Rec. XV*, p. 255]. Para ello es necesario que el acto reputado confirmatorio no introduzca ningún elemento nuevo respecto al acto confirmado, elemento que modifique de alguna manera la situación jurídica o fáctica que resultaba del acto original [*Mosthaf v. Comisión*, 15 diciembre 1966 (34/65), *Rec. XII*, p. 753].

⁸² El Tribunal de Justicia considera que una decisión sólo puede ser confirmatoria de otra decisión cuando ésta puede ser objeto a su vez de un recurso contradictorio. En efecto, únicamente debe acordarse la inadmisión de un recurso contra una decisión confirmatoria si la decisión confirmada se ha convertido en definitiva con respecto al interesado por no haber sido objeto de un recurso contradictorio interpuesto dentro de los plazos exigidos. En caso contrario, la persona interesada está facultada para impugnar la decisión confirmada, o la decisión confirmatoria, o bien ambas decisiones: *Muller v. Comité Económico y Social*, 7 julio 1971 (79/70), *Rec. XVII*, p. 689; *Offermann v. Parlamento*, 17 octubre 1991 (T-129/89), *Rec.* 1991, p. II-855. Vid. FUENTE-TAJA, J. A., *Función Pública Comunitaria*, Marcial Pons, Madrid 2000, pp. 602-603.

Más importantes son los poderes de que dispone la Comisión a través de este control de legalidad, ya sea a través del procedimiento de recurso o de revisión de oficio, pues en su decisión definitiva «*la Comisión podrá mantener el acto de la agencia ejecutiva o decidir su modificación total o parcial*». De dicho tenor literal no queda claro si a través de estos procedimientos la Comisión puede sustituir la decisión recurrida o revisada de la agencia ejecutiva por una propia. La versión francesa de la frase en cuestión acude nuevamente en nuestra ayuda: «*Dans sa décision définitive, la Commission peut maintenir l'acte de l'agence exécutive ou décider que celle-ci doit le modifier, totalement ou partiellement*»⁸³. Resulta, así, coherente el párrafo cuarto del artículo 22: «*la agencia ejecutiva deberá adoptar en un plazo razonable las medidas necesarias para conformarse a la decisión de la Comisión*».

Por otra parte, tampoco se especifica cuál es el parámetro de legalidad con el que la Comisión llevará a cabo el control. Evidentemente aquel incluirá la normativa específica relativa a las agencias ejecutivas (Estatuto de las agencias ejecutivas, Reglamento financiero tipo, Decisión de la Comisión de creación y de delegación), amén de los Reglamentos y Decisiones que regulen los programas comunitarios que la agencia ejecutiva gestione; pero también habrá que tener en cuenta toda la normativa administrativa comunitaria (Reglamento financiero, en especial en materia de adjudicación de contratos públicos en el marco de su propio funcionamiento; Estatuto de funcionarios; acceso a documentos⁸⁴, etc.). Sin embargo, como apuntamos anteriormente, este control de estricta legalidad y de consecuente anulación puede difuminarse un tanto en la medida en que el acto de delegación de la Comisión también incluirá los criterios, condiciones y parámetros conforme a los cuales la agencia ejecutiva desarrollará su actividad.

Finalmente, el apartado quinto del artículo 22 establece que «*la decisión explícita o implícita de desistimiento del recurso administrativo por parte de la Comisión podrá ser objeto de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 230 del Tratado*». Obsérvese que lo que es objeto del recurso de anulación no es el acto de la agencia ejecutiva sino el acto de la Comisión que resuelve el recurso. La personalidad jurídica de las agencias ejecutivas no lleva a engaño de su auténtica naturaleza jurídica instrumental de la Comisión. No hay, pues, acceso directo al Tribunal de Justicia para impugnar los actos de la agencia, corrigiendo así la primera regulación que hizo la propuesta de Reglamento marco⁸⁵.

⁸³ La versión inglesa también es acorde con la francesa: «*In its final decision the Commission may uphold the executive agency's act or decide that the agency must modify it either in whole or in part*».

⁸⁴ El art. 23 del Estatuto de las agencias ejecutivas contempla expresamente la sujeción de éstas al Reglamento (1049/2001/CE) del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso al público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

⁸⁵ Art. 21 de la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias encargadas de ejecutar determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios, COM(2000) 788final,

2.6. Órganos de dirección

La agencia ejecutiva se estructura internamente a través de dos **órganos directivos**, uno colegiado (el Comité de Dirección) y otro unipersonal (el Director).

El **Comité de Dirección** estará formado por cinco miembros nombrados por la Comisión. En esto también se apartan decisivamente las agencias ejecutivas de las agencias europeas, pues en éstas participan masivamente los Estados miembros a través de sus representantes en los Consejos de Administración. Se establece que el mandato será, en principio, de dos años, si bien puede ser diferente, pues la concreción de aquel irá en función de «*la duración prevista para la ejecución del programa comunitario cuya gestión ha sido confiada a la agencia ejecutiva*» (art. 8.2 Estatuto agencias ejecutivas). El Comité de Dirección adoptará sus decisiones por mayoría simple de los miembros presentes (no hay previsiones de quórum), por lo que en caso de igualdad de votos (por ausencias o abstenciones), dirimirá el voto de calidad del Presidente.

Probablemente la función más importante de este Comité sea la aprobación del «programa de trabajo anual» de la agencia ejecutiva, basado en un proyecto presentado por el Director y una vez obtenido el acuerdo de la Comisión, que incluirá los objetivos pormenorizados y los indicadores de rendimiento. Además, el programa deberá ajustarse a la programación definida por la Comisión de conformidad con los actos que establecen los programas comunitarios en cuya gestión participe la agencia ejecutiva. Este programa de trabajo podrá adaptarse durante el ejercicio, con arreglo al procedimiento antes descrito, preservando así la coherencia de la actividad de la agencia ejecutiva con los eventuales cambios realizados sobre los programas comunitarios en cuestión.

El Comité de Dirección también aprobará el presupuesto de funcionamiento de la agencia ejecutiva y decidirá la organización administrativa interna de la misma. Finalmente, aprobará un *informe anual de actividades* que presentará a la Comisión, junto con información financiera y de gestión, y en el que se detallarán tanto la ejecución de los créditos operativos correspondientes al programa comunitario cuya gestión se le confió a la agencia ejecutiva como la ejecución de su presupuesto de funcionamiento. Posteriormente, la Comisión remitirá —junto al resumen de informes anuales de actividades al que le obliga el art. 60.7 del Reglamento Financiero— a la autoridad presupuestaria un resumen de los informes de actividades anuales de todas las agencias ejecutivas correspondientes al año anterior.

El **Director**, por su parte, será nombrado por la Comisión de entre los funcionarios comunitarios, por un período de cuatro años (renovable), aunque en este caso

Bruselas 13 de noviembre de 2000: «El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos de la agencia de ejecución que vayan destinados a producir efectos jurídicos obligatorios, en las mismas condiciones y según las mismas normas establecidas en el artículo 230 del Tratado para el control de la legalidad de los actos de la Comisión»»

también se trata de una cifra orientativa, pues el período establecido se fijará en consideración a la duración prevista para la ejecución del programa comunitario confiado a la agencia ejecutiva. Su cese anticipado también será decidido por la Comisión, y no se sujeta a ningún supuesto de fondo, pero sí al requisito procedimental del dictamen previo del Comité de Dirección, si bien dicho dictamen no parece que sea vinculante, pues el Estatuto de las agencias ejecutivas no especifica.

El Director es el responsable del funcionamiento de la agencia ejecutiva y de la gestión operativa de los programas comunitarios. En concreto, garantizará la aplicación del programa de trabajo anual y el correcto ejercicio de las competencias cedidas por la Comisión en el marco de las directrices establecidas por ella. Para ello, será el ordenador de pagos delegado de la agencia ejecutiva en lo que respecta a la ejecución de los créditos operativos correspondientes a los programas comunitarios en cuya gestión participe la agencia ejecutiva y cuya ejecución presupuestaria haya sido objeto de un acto de delegación por parte de la Comisión.

También será el ordenador de pagos para la ejecución del presupuesto de funcionamiento de la agencia ejecutiva. En este sentido, establecerá igualmente los sistemas de gestión y control interno adaptados al ejercicio de las tareas confiadas a la agencia ejecutiva, de tal modo que garantice la legalidad, la regularidad y la eficacia de las operaciones realizadas. Preparará y publicará, asimismo, los informes que la agencia ejecutiva deba presentar a la Comisión, en especial el informe anual de actividad, que previamente deberá ser aprobado por el Comité de Dirección.

2.7. Régimen presupuestario y financiero

En lo que hace referencia a su **régimen presupuestario**, su presupuesto se destina a financiar solamente sus gastos de funcionamiento, de ahí que sus ingresos vengan dados principalmente por una subvención porcentual, determinada por la autoridad presupuestaria de forma proporcional a las competencias que se le deleguen, de la dotación financiera de los programas comunitarios en cuya gestión participe. Se trata, pues, única y exclusivamente de un *presupuesto de funcionamiento* propio, que deberá atenerse en su establecimiento y ejecución, a los principios de unidad y de veracidad presupuestaria, anualidad, equilibrado en ingresos y gastos, unidad de cuenta, universalidad, especialidad, buena gestión financiera y transparencia.

Este presupuesto se basa en un proyecto que elaborará el Director de la agencia ejecutiva y que, junto a la plantilla de personal, deberá ser aprobado por el Comité de Dirección, que lo presentará a la Comisión. Sobre la base de dicho proyecto y teniendo en cuenta la programación que haya definido respecto a los programas comunitarios en cuya gestión participe la agencia ejecutiva, la Comisión, en el contexto del procedimiento presupuestario, propondrá fijar la subvención anual para el presupuesto de funcionamiento de la agencia. Una vez decidida dicha subvención por la autoridad presupuestaria, el Comité de Dirección de la agencia ejecutiva será quien

apruebe finalmente el presupuesto de funcionamiento de la misma y el programa de trabajo (pero sólo cuando haya sido aprobado definitivamente el presupuesto general de la Unión Europea).

El presupuesto será ejecutado por el Director, con arreglo a un futuro «Reglamento financiero» *ad hoc* inspirado en el Reglamento financiero general y establecido por la Comisión (art. 15 Estatuto agencias ejecutivas)⁸⁶. Asimismo, los contratos públicos que eventualmente pueda celebrar la agencia ejecutiva con cargo a su presupuesto de funcionamiento se regularán por el normativa financiera general (Reglamento financiero y Reglamentos de desarrollo), sin que se establezcan disposiciones sobre concesión de subvenciones, pues las agencias ejecutivas, por su naturaleza y función, no pueden conceder subvenciones con cargo a su presupuesto de funcionamiento, el cual está exclusivamente destinado a hacer frente a los gastos de funcionamiento administrativo. En lo que respecta a la rendición de cuentas, las provisionales serán presentadas por el Director para su aprobación por el Comité de Dirección, que las transmitirá al contable de la Comisión y al Tribunal de Cuentas. Las cuentas definitivas, en cambio, se trasladan exclusivamente al contable de la Comisión. Finalmente, en el marco de la aprobación general de la gestión del presupuesto de la Unión por parte del Parlamento, éste, por recomendación del Consejo, procederá igualmente a aprobar la gestión de la ejecución del presupuesto de funcionamiento por parte de la agencia ejecutiva, previo informe del Tribunal de Cuentas (art. 14 Estatuto agencias ejecutivas).

En cambio, los *créditos operativos* de los programas en cuya gestión participe la agencia ejecutiva gracias a la delegación directa de competencias de ejecución presupuestaria de la Comisión quedarán consignados en el presupuesto general de la Unión Europea y se ejecutarán mediante imputación directa en éste conforme al Reglamento financiero general (en especial, lo referente a los contratos y subvenciones en que principalmente se articulará la operatividad práctica de los programas). De este modo, toda la responsabilidad de la ejecución de estos créditos ante la autoridad presupuestaria recaerá claramente en la Comisión. El Director, como señalamos anteriormente, será el ordenador de pagos delegado por la Comisión para los créditos operativos.

⁸⁶ La Comisión se ha comprometido a consultar al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas sobre el proyecto de reglamento financiero tipo: Declaración 214/02 de la Comisión al artículo 15 del Reglamento (58/2003/CE) del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (DO n. L 11, de 16 de enero de 2003, p. 1). *Vid.*, al respecto, el borrador preparado por la Comisión: *Proyecto de Reglamento de la Comisión por el que se aprueba el Reglamento financiero tipo de las agencias ejecutivas al amparo del Reglamento (CE) n. 58/2003 del Consejo, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios*, SEC (2003) 803 final, Brussels 11.07.2003.

2.8. *Sede*

La agencia ejecutiva tendrá su **sede** en uno de los lugares en que estén establecidos los servicios de la Comisión, si bien dispondrá de la capacidad para organizar sus servicios en función de las exigencias de gestión de los programas que tenga encargados. Se refuerza así la colaboración y la posibilidad de tutela de la Comisión, pero se permite la organización geográfica de la agencia (art. 5 Estatuto agencias ejecutivas).

2.9. *Personal de la agencia ejecutiva*

El Director de la agencia ejecutiva será la autoridad competente para celebrar los contratos del personal contratado que vaya a participar en la agencia, así como para cualquier decisión relativa a la gestión del personal.

En lo que respecta al **personal**, la propuesta del Comité de Expertos Independientes incidió especialmente en este punto, pues su preocupación era configurar las agencias como estructuras temporales, no permanentes. Y para ello era fundamental la delimitación de las categorías de personal susceptibles de trabajar en ellas. Así, las agencias ejecutivas podrían contar simultáneamente y de manera pragmática, por un lado, con personal funcionario en comisión de servicio destinado a desempeñar funciones estratégicas (dirección general, contabilidad, servicio jurídico) dentro de la agencia y, por otro, con personal de Derecho privado que asumiese las tareas de ejecución o las tareas especializadas vinculadas directamente al carácter de la agencia y del programa. En ningún caso —en la concepción del citado Comité— debería haber agentes temporales o auxiliares del Régimen Aplicable a los otros Agentes⁸⁷.

En el Estatuto de las agencias ejecutivas se prevén diferentes disposiciones para asegurar el carácter temporal de la agencia ejecutiva. Cabe citar, antes que nada, la plantilla de personal. La **plantilla de personal** de la agencia ejecutiva será aprobada por la autoridad presupuestaria y publicada en la sección III («Comisión») del presupuesto general de la Unión Europea (art. 12.1 Estatuto agencias ejecutivas). De acuerdo con la temporalidad con la que se conciben las agencias ejecutivas, esta plantilla estará compuesta exclusivamente por puestos de carácter temporal, aunque el Estatuto de las agencias ejecutivas distingue expresamente la posibilidad de la existen-

⁸⁷ Comité de Expertos Independientes, *Segundo Informe sobre La reforma de la Comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude*, 10 de septiembre de 1999, n. 2.3.29. Y como corolario: «la creación de estas agencias no debería desembocar en un aumento del personal permanente de la Comisión, es decir, del número de funcionarios. La permanencia de las misiones de la Comisión exige que ésta disponga de funcionarios de formación de carácter general (jurídica, económica, financiera), pero, para responder a necesidades específicas y temporales, la Comisión puede tener que recurrir a las competencias de colaboradores especializados cuya integración definitiva en los servicios de la Comisión no es deseable» (n. 2.3.30).

cia de «actividades constantes», si bien los puestos que desempeñen dichas actividades no serán superiores en número a los «puestos que sean necesarios para garantizar la ejecución de las tareas encargadas por la Comisión a la agencia ejecutiva» (art. 18.2 Estatuto agencias ejecutivas). Parece, pues, que dichas «actividades constantes» hacen referencia a la gestión administrativa del funcionamiento de la propia agencia. La plantilla, finalmente, precisará el número, el grado y la categoría del personal empleado por la agencia ejecutiva durante el ejercicio de que se trate (art. 12.1 Estatuto agencias ejecutivas).

En lo que respecta a las categorías de personal, el Estatuto de las agencias ejecutivas contempla dos modalidades. En primer lugar, bien funcionarios comunitarios en comisión de servicio enviados por las Instituciones⁸⁸ y destinados en la agencia como agentes temporales para ocupar puesto de responsabilidad, bien agentes temporales directamente contratados por la agencia ejecutiva. En ambos casos, se trata de los puestos temporales recogidos en la plantilla.

En segundo lugar, «*otros agentes contratados por la agencia ejecutiva con contrato renovable*», para lo cual en el presupuesto de funcionamiento de la agencia ejecutiva se consignarán los créditos a tal efecto, teniendo en cuenta que este personal no está incluido en la plantilla de la agencia ejecutiva. La naturaleza del contrato, privado o público, la duración y las obligaciones que vinculan a estos agentes con la agencia ejecutiva, así como los criterios de calificación requeridos, estarán en función de las especificidades de contenido de las tareas a efectuar y se ajustarán al Estatuto de funcionarios y al Régimen aplicable a los otros agentes. A pesar de esta posibilidad, la Comisión se ha comprometido a velar por que las agencias ejecutivas recurran únicamente de manera excepcional a contratos de Derecho privado, sujetos al Derecho nacional, y conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁸⁹. Parece, pues, que se está pensando en los contratos de Derecho Público comunitario que quiere introducir la reforma del Régimen Aplicable a los otros agentes. A saber, el **agente contractual**, tipo caracterizado, primero, porque no están afectados a un puesto de trabajo de plantilla y se retribuyen con cargo a créditos globales del presupuesto de la Institución, órgano u organismo en cuestión y, segundo, porque se autoriza su contratación, entre otros destinos, en «organismos comunitarios» a los que el nuevo Esta-

⁸⁸ Tanto si se trata de comisiones de servicio por interés del servicio como a petición propia, para facilitar la movilidad y la provisión de los puestos de las agencias ejecutivas y evitar que su existencia constituya un factor de rigidez en la redistribución de efectivos, el Estatuto de las agencias ejecutivas señala que la Institución de origen del funcionario no cubrirá, mientras dure la comisión de servicios, los puestos que hayan quedado vacantes a consecuencia de la misma (art. 18.2 Estatuto agencias ejecutivas).

⁸⁹ Declaración 215/02 de la Comisión al artículo 18 del Reglamento (58/2003/CE) del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (DO n. L 11, de 16 de enero de 2003, p. 1).

tuto va a denominar genéricamente «agencias»⁹⁰ y entre las que hay necesariamente que situar a las agencias ejecutivas.

2.10. Un supuesto especial: agencias ejecutivas para la gestión de programas no financiados por el presupuesto de la Unión Europea

Excepcionalmente, por último, las agencias podrían asumir tareas de ejecución de programas financiados por fuentes distintas del presupuesto general de la Unión Europea (art. 17 Estatuto agencias ejecutivas). La idea es que estas tareas suplementarias no supongan sobrecargas administrativas que pesen sobre aquel presupuesto, para lo cual la norma que regule dichos programas y que prevea su encargo a la agencia recogerá no sólo los créditos de funcionamiento necesarios sino también las eventuales condiciones particulares de ejecución.

El caso más ilustre de programas que se nutren de una fuente externa al Presupuesto de la Unión Europea es el de los programas financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo, que ampara actuaciones de la política comunitaria de cooperación al desarrollo en el ámbito de los países ACP (África-Caribe-Pacífico) y de los países y territorios de Ultramar⁹¹. La gestión de dicho Fondo, en lo que respecta a la concesión de subvenciones, corresponde a la Comisión, quien realiza aquella conforme al Reglamento Financiero del Fondo Europeo de Desarrollo⁹². Y precisamente este Reglamento Financiero autoriza a la Comisión a ejecutar los recursos del Fondo de manera indirecta a través de agencias ejecutivas, a las que define como «personas jurídicas de Derecho comunitario creadas mediante decisión de la Comunidad, en las que podrá delegarse total o parcialmente competencias de ejecución, por cuenta de la Comisión y bajo su responsabilidad», de acuerdo con el Estatuto de las agencias ejecutivas (art. 15 Reglamento Financiero IX FED).

El artículo 14 Reglamento Financiero IX FED delimita negativa y positivamente las competencias delegables. Negativamente, no se podrán confiar competencias de

⁹⁰ Art. 3 bis del RAA recogido en *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas*, COM(2002) 213final, Bruselas 24 de abril de 2002, si bien es imprescindible tener en cuenta la propuesta modificada, donde, primero, se extiende el ámbito de aplicación del Estatuto y del Régimen Aplicable a los otros Agentes a los organismos comunitarios que pasa a calificar genéricamente como «agencias» (esto es, tanto las Agencias europeas como las nuevas agencias ejecutivas) y, segundo, viene a denominar a los agentes contractuales, no en la relación general del artículo 1 del RAA sino en el citado artículo 3 bis, como «agente contractual de tareas no esenciales»: *Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas*, COM(2003) 721 final, Bruselas, 18 de noviembre de 2003.

⁹¹ Vid. FUENTETAJA, J. A.: «La Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo» en *Políticas Comunitarias* (Coord. E. Linde), Colex, Madrid 2001, pp. 663-697.

⁹² Reglamento Financiero aplicable al noveno Fondo Europeo de Desarrollo, aprobado por el Consejo el 27 de marzo de 2003 (DO n. L 83, de 1 de abril de 2003, p. 1). En adelante, «Reglamento Financiero IX FED».

ejecución que impliquen un margen amplio de apreciación que suponga la puesta en práctica de decisiones políticas. Positivamente, se trata de tareas de poder público y, en particular, de ejecución financiera. En cualquier caso, tales tareas deberán ser exactamente definidas y controladas.

En este contexto, las agencias ejecutivas deberán comprobar regularmente que las acciones que deban ser financiadas se hayan realizado correctamente, así como adoptar las medidas susceptibles de prevenir las irregularidades y los fraudes e iniciar, cuando proceda, diligencias con el fin de recuperar los fondos perdidos, indebidamente pagados o mal utilizados.

La decisión de delegación incluirá todas las disposiciones oportunas para garantizar la transparencia de las operaciones efectuadas. Obligatoriamente deben prever cuatro aspectos: una auditoría externa independiente; un sistema de control interno eficaz de las operaciones de gestión; una contabilidad de tales operaciones, así como procedimientos de rendición de cuentas que permitan asegurarse de la buena utilización de los recursos del FED y reflejar en las cuentas el grado real de esta utilización; y, finalmente, procedimientos de adjudicación de contratos y concesión de subvenciones conforme a las normas del Reglamento Financiero del IX FED.

En el caso de que la fuente principal de financiación tanto del funcionamiento como de los programas que ejecuta la agencia ejecutiva corresponda al Fondo Europeo de Desarrollo, la elaboración de su presupuesto de funcionamiento se hará teniendo en cuenta el Reglamento Financiero del IX FED y el Acuerdo interno sobre financiación y gestión de las ayudas de la Comunidad⁹³; sin embargo, la ejecución de dicho presupuesto de funcionamiento se efectuará conforme a lo dispuesto en el Reglamento financiero tipo de las agencias ejecutivas. En estos casos tanto la subvención que financia este presupuesto de funcionamiento como los créditos de operaciones gestionados por la agencia correrán a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo. Y la elaboración y ejecución del presupuesto de operaciones se hará, en consecuencia, conforme al Reglamento Financiero del Fondo Europeo de Desarrollo.

⁹³ *Acuerdo interno (2000/770/CE) entre los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación y la administración de la ayuda comunitaria con arreglo al protocolo financiero del Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico y la Comunidad Europea y sus Estados miembros firmado en Cotonú (Benin) el 23 de junio de 2000 y a la asignación de ayuda financiera a los países y territorios de ultramar a los que se aplica la cuarta parte del Tratado CE (DO n.º L 317 de 15/12/2000 p. 355-372) y Acuerdo interno (2000/771/CE) entre los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a las medidas y los procedimientos que deben adoptarse para la aplicación del Acuerdo de Asociación ACP-CE (DO n.º L 317 de 15 de diciembre de 2000, p. 376-381).*

3. Conclusión: la centralidad administrativa de las agencias ejecutivas

En el seno del proceso de «externalización» de competencias emprendido por la Comisión para actuar su reforma administrativa, las agencias ejecutivas vienen paradójicamente a significar una «internalización» de tareas que anteriormente eran llevadas a cabo por las malhadadas Oficinas de asistencia técnica. Éstas, en efecto, son suprimidas *vía* sustitución mediante estructuras administrativas propias de la Comisión, sobre las que ejerce un control (político, operativo y jurídico) tan intenso que, al menos *a priori*, permitirá evitar el desorden en el que se desenvolvían aquellas Oficinas. Además, este nuevo instrumento organizativo hace ganar al funcionamiento administrativo de la Comisión en transparencia, por la nitidez del marco jurídico en el que operan las agencias ejecutivas y por asegurar la absoluta responsabilidad de todo orden de la Institución que las crea.

También parecen las agencias ejecutivas una respuesta adecuada al alto grado de especialización que requiere la cada vez más compleja gestión de los programas comunitarios en todas y cada una de las fases que se les pueden delegar (especialmente en la selección de proyectos y en el seguimiento y evaluación posterior de los mismos). En este contexto, constituyen una ejemplificación de la transformación de la Comisión que ha pasado de ser una mera «Administración de misión» a erigirse igualmente en una auténtica «Administración de gestión», con claras funciones de fomento a nivel europeo, lo que plantea una problemática nueva en la actuación administrativa de la Institución por los nuevos cometidos asumidos. A este respecto, la flexibilidad de que se ve dotada la agencia ejecutiva a efectos de contrataciones temporales y de alta cualificación subviene tales necesidades. No obstante, el reto de la Administración de la Comisión será asumir precisamente esa «temporalidad» con la que se conciben estas estructuras, cuyo período de vida será paralelo al de los programas de los que traen su existencia, pues ello va a obligar a una polivalencia en la respuesta de los recursos humanos y organizativos que puede llegar a ser disfuncional (recuérdese que en el Anteproyecto de presupuesto para 2004 se prevé la creación de más de veinte agencias ejecutivas, con el trasiego sólo de funcionarios que eso implica).

Por todo lo dicho, pueden considerarse las agencias ejecutivas como la «joya de la Corona» de la ambiciosa reforma administrativa de la Comisión Europea, pues ésta las concibe como el principal órgano de acción administrativa comunitaria, permitiendo a sus servicios centrales dedicarse a su acción institucional. Además estas agencias ejecutivas están llamadas a desempeñar un papel muy importante en la Administración europea por la relación directa que tendrán con los ciudadanos. En efecto, el cometido de estas agencias será la gestión de programas comunitarios, aprobados por el Legislador para la concesión de ayudas o la celebración de contratos en el seno de una clara actividad de fomento por parte de la Unión Europea. Los ámbitos temáticos y la incidencia pasada y futura de estos programas se aprecia a primera vista: energía; salud pública; educación y formación (por ejemplo, los conocidos pro-

gramas Erasmus, Leonardo, Sócrates, acciones Jean Monnet); cultura; juventud; empleo y asuntos sociales; cooperación al desarrollo; relaciones exteriores; estadística. En realidad, siendo un programa comunitario una acción de las autoridades europeas para la consecución de los objetivos de las distintas políticas europeas, teniendo a las personas como beneficiarios, y financiada por el presupuesto de la Unión, la potencialidad de la utilización de estas agencias ejecutivas es cuantitativamente muy amplia. La idea de la Comisión es que, de ahora en adelante, los ciudadanos que se quieran beneficiar de acciones financiadas por el presupuesto europeo traten directamente, no con la Comisión en cuanto tal, sino con un servicio descentralizado suyo: las agencias ejecutivas.