

# LA EJECUCION DEL DERECHO COMUNITARIO EN LOS ESTADOS MIEMBROS DESCENTRALIZADOS: UN ENFOQUE JURIDICO-POLITICO

Francesc Morata

Doctor por la Universidad Internacional de Florencia

## I. Introducción

La ejecución de las políticas formuladas por los niveles superiores de gobierno constituye uno de los aspectos más problemáticos e interesantes del funcionamiento de los sistemas federales o descentralizados.<sup>1</sup> Según Y. Mény:<sup>2</sup> «En estos sistemas políticos, la dificultad de ejecución se halla acentuada por una organización político-administrativa más compleja, más segmentada, menos sometida a los principios de dependencia y jerarquía que en los países centralizados de inspiración jacobina». La misma observación se puede aplicar a la Comunidad Económica Europea. Los mecanismos de interacción entre las normas supranacionales e internas tienden cada vez más a adoptar las técnicas del federalismo.<sup>3</sup> En la medida en que, salvo alguna excepción, los órganos comunitarios no disponen de instrumentos de ejecución propios,<sup>4</sup> la ejecución de las decisiones corresponde a los Estados federados: deben ejecutar políticas decididas a nivel central. Además, existe un cúmulo de mecanismos «constitucionales y jurisdiccionales para garantizar una suerte de *Bundestrene* comunitaria».<sup>5</sup>

El carácter descentralizado de algunos Estados miembros confiere una complejidad superior a las labores de ejecución. En virtud de sus competencias constitucionales (y estatutarias), las autoridades autonómicas habrían de tomar decisiones susceptibles de modificar el contenido y el alcance de las medidas comunitarias, con el riesgo evidente de comprometer las obligaciones asumidas por el gobierno central en su calidad de representante del orden jurídico interno. Esta afirmación no tiene nada de sorprendente, pues la ejecución no consiste sólo en la adopción mecánica de medidas normativas o administrativas. Implica también una verdadera reelaboración de las decisiones: «un proceso de interacciones entre los objetivos y las actuaciones encaminadas a hacerlos posibles»<sup>6</sup> que, a pesar de los procedimientos legales establecidos, escapa a menudo a las posibilidades de control y dirección de las instancias superiores.

---

1. Toonen, T. A. T., «Administrative plurality in a unitary system». *Policy and Politics*, 3, 1983, p. 247.

2. «Variations sur un thème donné: l'application des directives par les Etats membres». *Rev. Française d'Admin. Publique*, 34, 1985, p. 179.

3. Weiler, J. H. H., «Integration: is the Law relevant?», in L. Tsoulakis (ed.), *The European Community: past, present and future*. Basil Blackwell Oxford, 1984, p. 42; Wallace, W., «Europe as a Confederation». *Journal of Common Market Studies*, 2, 1982, p. 57 y s.

4. Webb, C., «Theoretical Perspectives and Problems», in H. Wallace et al., *Policy-Making in the European Community*. John Wiley, Chichester, 1983, p. 29.

5. Mény, Y., art. cit., p. 179.

6. Pressman, J. L. & Wildavsky, A., *Implementation*. University of California Press, 1973, p. XV.

Esta hipótesis de partida nos llevará a analizar la ejecución del derecho comunitario en España y en el derecho comparado (Italia y RFA) a través de un doble enfoque jurídico y político.

## II. La ejecución como proceso jurídico

Los Tratados comunitarios no son explícitos por lo que respecta a la determinación de los órganos internos de ejecución de las normas derivadas. El problema debe ser resuelto en función del orden jurídico establecido en cada Estado miembro.<sup>7</sup> Ahora bien, la Constitución española, de forma parecida a los Textos Fundamentales alemán e italiano, no proporciona ninguna respuesta concreta. Esto no obstante, ateniéndonos al artículo 93,<sup>8</sup> la garantía de aplicación de las resoluciones emanadas de los organismos supranacionales corresponde al Parlament y, si procede, al gobierno central. El único problema consiste en saber si la disposición citada representa una excepción en relación con las normas estatutarias que atribuyen a los órganos autonómicos la ejecución de los actos internacionales en las materias de su competencia. Aunque la cuestión ha suscitado cierto debate doctrinal,<sup>9</sup> la obligación de respetar el reparto de las competencias, incluso en lo que se refiere a la aplicación interna de las obligaciones internacionales, parece fuera de toda duda. El estudio de las soluciones adoptadas en el derecho comparado es bastante significativo a este respecto. El análisis debe centrarse en última instancia en las consecuencias que se derivan para la ejecución y la garantía de aplicación del derecho comunitario.

### 1. La competencia de ejecución del derecho comunitario

En España, los defensores de la tesis centralista presuponen que, en tanto que sujeto de las relaciones internacionales, el Estado ejerce también el monopolio de

7. Según el Tribunal de Justicia: «*Lorsque les dispositions du Traité ou des règlements reconnaissent des pouvoirs aux Etats membres ou leur imposent des obligations aux fins d'application du droit communautaire, la question de savoir de quelle façon l'exercice de ces pouvoirs ou l'exécution de ces obligations peuvent être confiés par les Etats membres à des organes internes déterminés relève uniquement du système constitutionnel de chaque Etat membre*» (Vid. Arrêt del 15.12.1971, «*International Fruit Company*», *Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1971, p. 116).

8. Artículo 93: «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes generales o al gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.»

9. Vid., en particular, Escribano Collado, P., «Las Comunidades Autónomas, el orden comunitario y las relaciones internacionales», in *Comunidades Autónomas, solidaridad, Estatutos, organización, convenios*, Sevilla, 1980, p. 258 y s.; Fernández, T. R., «El problema de los límites de la potestad legislativa regional», *Doc. Administrativa*, 11, 1979, p. 23 y s.; Ruiloba, E., «Las competencias económicas del Estado y las Comunidades Autónomas», in E. García de Enterría (ed.), *La distribución de competencias entre el poder central y las Autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española*, IEE, Madrid, 1980, p. 496 y s.; Lorente, F., «Incidencia del ingreso de España en la CEE en las competencias de las Comunidades Autónomas», in *Problemas de organización de la Administración pública*, Dir. Gral. de lo Contencioso, Madrid, 1984, p. 1.705; Muñoz Machado, S., *El orden jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1981, p. 129; del mismo autor, *La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea*, REDC, 14, 1985, p. 65 y s.; Argullol, E., «Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de política agraria», in *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalidad de Cataluña, Barcelona, 1985.

ejecución de las obligaciones asumidas, independientemente del sistema de atribución de las competencias delineado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Ahora bien, la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.3 CE) sólo se refiere a la política exterior y a las relaciones con los demás sujetos de derecho internacional, siendo este último aspecto mucho más discutible. Una interpretación expansiva de las relaciones internacionales acabaría comprimiendo el principio de autonomía hasta el punto de eliminar la noción de competencia exclusiva reconocida a las Comunidades Autónomas.<sup>10</sup> Por lo que respecta al derecho supranacional, si bien es cierto que los Tratados comunitarios sólo reconocen a los Estados miembros y no a las entidades que los componen, este principio no implica una predeterminación de los órganos internos responsables de las tareas ejecutivas. La función de garantía atribuida a las instancias centrales se refiere exclusivamente a las situaciones de incumplimiento imputables a los órganos autonómicos. En ningún caso puede conducir a la redistribución de la competencia correspondiente, lo cual sería contrario a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía.

Este principio encuentra un apoyo explícito en los Estatutos. Sólo hay que recordar, a título de ejemplo, el artículo 27.3 del Estatuto de Cataluña, en virtud del cual la Generalidad «adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en todo aquello que afecte a las materias atribuidas a su competencia según el presente Estatuto». Se pueden encontrar disposiciones equivalentes en la mayoría de los Estatutos promulgados con posterioridad.<sup>11</sup> El Estatuto vasco (art. 20.3) contiene, incluso, una cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas ante cualquier intento de ingerencia.<sup>12</sup>

La tesis centralista aparece, pues, desprovista de fundamentos, pues parte de una interpretación equívoca del artículo 93 de la Constitución, basada en la confusión entre «garantía de ejecución» y ejecución propiamente dicha. Se comprende así que desemboque en una ruptura del reparto competencial extraña a la Constitución y a las disposiciones estatutarias. En este sentido, se puede considerar como el reflejo de la tradición dualista inspiradora de las primeras soluciones adoptadas en Italia y de algunas actitudes doctrinales alemanas.

## A. El derecho comparado

### a) Italia

Aunque la Constitución italiana (art. 117) impone a las regiones el respeto a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, como en el caso español, ninguna disposición constitucional precisa a qué órganos incumbe su ejecución. Este silencio, que los Estatutos de Autonomía no permiten llenar, ha sido interpretado tanto en el sentido favorable al respeto a las competencias regionales como en el del

10. Fernández, T. R., art. cit., p. 23; Escribano, op. cit., p. 23.

11. Vid. los Estatutos de Andalucía (art. 23.2), Canarias (37.2), Castilla-La Mancha (34), Castilla-León (28.7), Extremadura (9), Madrid (33.2) y la Carta Foral de Navarra (58.2); los Estatutos de Aragón (art. 40.2) y Murcia (12.2) previenen explícitamente la ejecución de las normas emanadas de una organización supranacional.

12. Artículo 20.3 del Estatuto del País Vasco: «Ningún tratado o convenio podrá modificar las atribuciones y las competencias del País Vasco si no es a través del procedimiento previsto en el artículo 152.2 de la Constitución, sin perjuicio de las previsiones del artículo 93».

monopolio estatal de la ejecución interna de las normas internacionales. A pesar de las dudas de constitucionalidad expresadas por la doctrina regionalista,<sup>13</sup> ha prevalecido la segunda tesis. Basada en la imposibilidad de separar la titularidad estatal del *treaty making power* de la competencia de ejecución interna de las obligaciones internacionales, esta actitud se ha traducido, en la práctica, en una verdadera expropiación de las competencias legislativas regionales en las materias o sectores afectados.

El origen del problema reside, como veremos, en la ausencia de mecanismos constitucionales destinados a evitar los eventuales incumplimientos de las regiones.<sup>14</sup> Esta inquietud se refleja tanto en los primeros decretos de transferencias de 1972 como en una sentencia de la Corte constitucional de ese mismo año.<sup>15</sup> A raíz de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra los citados decretos, la Corte admitió la constitucionalidad de las reservas estatales por razón de la falta de instrumentos susceptibles de garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de agricultura, especialmente en el supuesto de inacción regional.<sup>16</sup> Paradójicamente, aunque la sentencia reconocía implícitamente la potestad administrativa de las regiones en las materias de su competencia, se pronunciaba en favor de su paralización mientras no se adoptasen las medidas de sustitución oportunas. El Decreto de Transferencias 616, de 1977, confirmaba la orientación anterior, aunque introduciendo novedades significativas en el plano administrativo. Así, según el artículo 10, «se transfieren a las regiones (...) las funciones administrativas relativas a la aplicación de los reglamentos comunitarios, así como a la ejecución de las directivas respecto a las que una ley nacional precisará de forma explícita las normas de principio». En caso de incumplimiento, la normativa estatal es automáticamente aplicable.

#### b) La República Federal Alemana

Basándose en una interpretación implícita de los Tratados comunitarios y del artículo 24.1 de la Ley Fundamental (GG), algunos autores han afirmado la competencia general de la Federación por lo que respecta a la ejecución de las directivas comunitarias. La potestad de integración federal (*Integrationsgewalt*) iría, pues, mucho más allá de la decisión de transferir competencias constitucionales a las instituciones europeas. Implicaría también la participación exclusiva del Bund (Federación) en la elaboración del derecho comunitario y en la ejecución de las obligaciones que se

13. Vid., entre otros autores, Caretti, P., *Ordinamento comunitario e Autonomia regionale*. Giuffrè, Milán, 1979, p. 120 y s.; Bassanini, F. y Caretti, «Autonomie regionali e poteri comunitari», in *Comunità europee e ruolo delle regioni*. Giuffrè, Milán, 1981; Gaja, G., «L'attuazione delle direttive comunitarie in materia agricola tra stato e regioni», *Riv. di Diritto Inter.*, 1975, p. 227 y s.; Barbera, A. y Bassanini, *I nuovi poteri delle regioni*. Il Mulino, Bologna, 1978, p. 120 y s.; d'Atena, A., «L'esecuzione e l'attuazione delle norme comunitarie fra Stato e Regioni», *Giur. costituzionale*, 1979, p. 1.242 y s.; Bassanini, «Attuazione regionale delle direttive comunitarie e intervento sostitutivo dello Stato», *Le Regioni*, 1979, p. 156; Strozzi, G., *Regioni e Adattamento dell'Ordinamento interno al diritto internazionale*. Giuffrè, Milán, 1983, p. 224 y s.; entre los defensores de la competencia de ejecución estatal, Vid. la Pergola, A., *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto comunitario*. Giuffrè, Milán, 1961, p. 339 y s.; id., «Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie della competenza del legislatore regionale», *Giur. costituzionale*, 1960, p. 1.051 y s.; Palao, L., «Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni», *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, 1959, p. 431 y s.; Elia, L., «Decreto e funzioni internazionali», in *Il trasferimento dell'agricoltura alle Regioni*. INEA-ISAP, Bologna, 1972, p. 37.

14. Bassanini y Caretti, op. cit., p. 10 y 14.

15. *Giur. costituzionale*, 1972, p. 1.432 y s.

16. Pinelli, C., «Stato, Regioni e obblighi comunitari», *Diritto e Società*, 1981, p. 820.

derivan de él. Así, el artículo 24.1 de la GG no se referiría únicamente a la potestad de estimulación de los Tratados internacionales: la decisión de crear un poder *ex novo* —las instituciones europeas— exigiría también una actitud permanente de renuncia por parte de los órganos internos, incluidos los Länder. En otras palabras, para que la Comunidad pueda emanar actos directamente aplicables, los Länder deberían renunciar a la exclusividad de sus competencias ejecutivas en los sectores o actividades afectados por las normas comunitarias.<sup>17</sup>

La tesis descrita parece poco plausible. Si bien es cierto que la potestad de integración federal equivale a la apertura de un espacio constitucional con el objeto de facilitar el desarrollo del derecho comunitario, materializado en la obligación de aplicar las normas supranacionales, de esto no se deduce una competencia de ejecución exclusiva en favor del Bund. Por otro lado, no se tiene en cuenta el verdadero objeto del artículo 24.1: una cosa es la participación en la creación de las Comunidades Europeas y otra bien diferente, la ejecución interna de las competencias transferidas.<sup>18</sup> Dado que la Ley Fundamental no permite comprobar la existencia de una excepción implícita o explícita al principio de la competencia de ejecución exclusiva de los Länder, en virtud del artículo 70.1, éstos conservan íntegras sus potestades ejecutivas en relación con las materias comunitarias que inciden en sus competencias materiales.<sup>19</sup> En definitiva, cuando los Länder disponen de una competencia legislativa exclusiva, la Federación no puede adoptar disposiciones ejecutivas. La práctica demuestra claramente el respeto de este principio por parte de las autoridades federales.<sup>20</sup>

## 2. La garantía de ejecución del derecho comunitario

El poder de decisión del gobierno central en las materias comunitarias y la competencia de ejecución de las instancias autonómicas pueden generar divergencias de interpretación, conflictos políticos o, sencillamente, problemas de coordinación a nivel interno. La negativa a ejecutar o la ejecución incorrecta por parte de los órganos descentralizados provocaría sin duda graves dificultades. De ello se derivaría sobre todo el incumplimiento de los compromisos comunitarios asumidos por la representación estatal. Mientras los principios del derecho internacional<sup>21</sup> y los Tratados comunitarios<sup>22</sup> comporten la obligación de actuar, es necesario preguntarse hasta qué punto el derecho interno de los sistemas descentralizados lo hace posible. Por ello, tomando como punto de referencia los Tratados comunitarios y el orden jurídico interno, analizaremos las obligaciones que las normas supranacionales imponen a los

17. Birke, H. E., *Die deutsche Bundesländer in der Europäischen Gemeinschaften*. Duncker & Humblot, Berlín, 1973, p. 121.

18. Schwan, H. H., *Die Deutscher Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften*, Duncker & Humblot, Berlín, 1982, p. 154.

19. Riegel, R., *Überlegungen zum Problem der E.G.-Richtlinien und nationalen Rahmen kompetenz*. Europarecht, 1976, p. 251.

20. Rambow, G., «L'exécution des directives de la CEE en RFA», *Cahiers de Droit Européen*, 1970, p. 387.

21. En virtud del artículo 27 de la *Convención de Viena* relativa al derecho de los tratados internacionales: «Ningún Estado podrá invocar disposiciones de derecho interno para justificar la no aplicación de los tratados.»

22. El Tribunal de Justicia se ha pronunciado repetidamente a este respecto. Por ejemplo, en la Sentencia de 2/2/1982 (*Comisión contra el Reino de Bélgica*) éste ha indicado que: «Un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas o situaciones particulares de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las directivas comunitarias.»

órganos descentralizados, así como los instrumentos de coacción o sustitución disponibles en España y en el derecho comparado en caso de incumplimiento.

#### A. La obligación de ejecución según el derecho comunitario

En la medida en que un Estado no unitario cede competencias internas atribuidas a las instancias autonómicas, parecería que a éstas no les queda otra opción que la de adoptar las medidas necesarias para garantizar la ejecución del derecho supranacional. Los actos comunitarios se convertirían, pues, en disposiciones de aplicación general y obligatoria. Hay que recordar, sin embargo, que las competencias residuales de los Estados miembros relativas a su organización jurídico-política interna no autorizan a la Comunidad a preestablecer los órganos ejecutores responsables en cada caso. Obviamente, los actos comunitarios no se dirigen solamente a los órganos centrales del Estado. En materia de directivas, por ejemplo, el artículo 189 del Tratado CEE obliga al conjunto de los órganos internos a respetar los objetivos políticos, normativos y administrativos a alcanzar. El reconocimiento del deber general de ejecución no soluciona, sin embargo, el problema subyacente: el incumplimiento de las obligaciones. Al mismo tiempo, es dudoso que las potestades de control de la Comisión Europea (arts. 155, 169 y 177 Tratado CEE) incidan realmente en el derecho de las entidades autónomas. Aunque la obligación de información de los Estados miembros autoriza a la Comisión a establecer contactos directos con las autoridades afectadas, la declaración formal de incumplimiento deberá ir dirigida al gobierno central. Es cierto que el Tribunal de Justicia podrá tomar en consideración cualquier comportamiento ilegítimo y requerir una acción inmediata. Sin embargo, la Comunidad no dispone de los medios necesarios para garantizar la ejecución de las sentencias. En caso de negativa de los Parlamentos o de los Ejecutivos autonómicos, el Tribunal se dirigirá contra el Estado, que podrá recurrir a la coacción o a la sustitución pura y simple sólo cuando el derecho interno se lo permita.

#### B. La garantía de ejecución según el derecho interno

La dualidad de las competencias legislativas puede presentar una dificultad para el Estado central cuando las entidades autónomas no ejecuten o ejecuten incorrectamente una norma comunitaria. Esta problemática ha sido afrontada de forma diversa en Italia y en la RFA. En el primer caso, la potestad de sustitución otorgada al Estado ha suscitado grandes reservas por parte de la doctrina. En la RFA, a pesar de las construcciones doctrinales, ni la competencia supletoria ni el poder de coacción del Bund parecen aplicables a la ejecución de las normas comunitarias. Por lo que respecta a España, el ejercicio de la coacción estatal implica el recurso al procedimiento del artículo 155 de la Constitución.

##### a) Italia

El reconocimiento de la competencia ejecutiva de las regiones en materia comunitaria ha sido precedido por la atribución al Estado de un poder de sustitución no previsto por la Constitución. En virtud del Decreto 616/1977, de transferencia de funciones estatales a las regiones, las directivas comunitarias deben ser transpuestas por una ley nacional en la que deberán figurar los principios de aplicación y, supletoriamente, las normas de detalle. Sobre la base de esta ley, las regiones elaboran las

normas de aplicación respectivas. En caso de inacción, entrarán en vigor las disposiciones supletorias dictadas por el Estado. Por otro lado, aunque el legislador reconoce la competencia administrativa de las regiones, en caso de carencia, el gobierno podrá adoptar las medidas necesarias. El citado Decreto plantea dos tipos de problemas.

En primer lugar, no se ha tenido en cuenta la tendencia creciente hacia la emanación de directivas detalladas susceptibles de aplicación directa e inmediata. En tal hipótesis, la intervención estatal es o bien superflua, si se limita a reproducir mecánicamente las directivas, o bien contraria a la distribución competencial, si se dedica a desarrollar sus extremos.

Por otro lado, la actitud del legislador estatal, además de ser criticable desde el punto de vista del derecho comunitario, no deja de plantear problemas de constitucionalidad.<sup>23</sup> En efecto, el análisis del sistema constitucional italiano no permite deducir la exigencia de una ley de transposición destinada a garantizar la eficacia interna de las directivas comunitarias.<sup>24</sup> Sólo razones de orden práctico podrían aconsejar, en algunos casos, la adopción de medidas concretas para facilitar una ejecución correcta y coordinada por parte de las regiones.<sup>25</sup> Sin embargo, no sólo el Decreto 616 impone el principio general del poder de transposición estatal, sino que la práctica seguida desde entonces se ha traducido en una restricción sistemática de las competencias regionales mediante la transformación de las normas de principio en normas de detalle.<sup>26</sup>

La potestad de sustitución encuentra un fundamento discutible en la identificación, propia de la teoría dualista,<sup>27</sup> entre el Estado sujeto del derecho internacional y el Estado aparato. Esta premisa equívoca conduce a establecer una oposición entre el Estado, responsable de los compromisos comunitarios, y las regiones, irresponsables en el ámbito supranacional pero susceptibles de vulnerar estos compromisos por razón de sus competencias internas. Aunque los Estatutos especiales imponen a las regiones el respeto de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, ninguna disposición constitucional autoriza, sin embargo, a éste a autoatribuirse un poder de sustitución. Hay que preguntarse, pues, hasta qué punto los órganos centrales se hallan faltos de medios de reacción frente a los eventuales incumplimientos.<sup>28</sup>

Mediante el acuerdo explícito del Parlamento, la Constitución (art. 68) autoriza al presidente de la República a disolver los Consejos regionales en caso de incumplimiento reiterado de sus deberes constitucionales. Se trata evidentemente de una solución extrema, cuya eficacia está aún por demostrarse, dado que nunca ha sido necesaria su aplicación. Con objeto de salir de este atolladero, algunos autores han sugerido otros dos instrumentos alternativos: el planteamiento de un conflicto de competencia ante la Corte constitucional<sup>29</sup> y la emanación de un decreto-ley gubernamental.<sup>30</sup>

23. Vid., en especial, Sperduti, G., *L'Ordinamento italiano e il Diritto comunitario*, CEDAM, Padua, 1981, p. 151 y s.; Strozzi, op. cit., p. 240 y s.

24. Sperduti, op. cit., p. 159-160.

25. Este es el caso, en particular, de las directivas «genéricas», que pueden dar lugar a criterios de ejecución muy heterogéneos.

26. Strozzi, op. cit., p. 242; Gaja, *I nuovi poteri delle Regioni*, op. cit., p. 110 y s.

27. Romano, S., *L'Ordinamento Giuridico*, Laterza, Florencia, 1962, p. 157.

28. D'Atena, op. cit., p. 59.

29. Bassanini, «Tendenze della recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulle Regioni di diritto comune», *Giur. costituzionale*, 1975, 2, p. 2.300; Carbone, S., «Il ruolo delle Regioni nella elaborazione ed attuazione degli obblighi comunitari», *Foro ital.*, 1973, v., p. 53.

30. D'Atena, op. cit., p. 63-64.

Mientras la primera vía parece poco adecuada a las hipótesis de inacción regional, sobre todo teniendo en cuenta los plazos comunitarios, la segunda no es aplicable a las regiones dotadas de un Estatuto especial.

Es necesario, pues, remarcar la ausencia de mecanismos constitucionales ordinarios mediante los cuales el Estado pueda suplantar a las regiones en la actividad de ejecución de la normativa comunitaria. Sólo así se entiende el recurso al principio no escrito del respeto a las obligaciones internacionales para deducir de él una potestad de sustitución en favor del Estado. Sin embargo, el silencio del texto constitucional también puede ser interpretado como una protección de la autonomía regional frente a las ingerencias externas. El único procedimiento aceptable habría sido la introducción de la potestad de sustitución a través de una ley constitucional. Se llega así al verdadero nudo del problema: la necesidad de adaptación del derecho constitucional italiano a las exigencias de la integración europea ha sido obviada mediante la limitación del principio de autonomía.

Paradójicamente, la preocupación que inspira la solución centralista de 1977 no ha encontrado la debida correspondencia en el seno de los órganos centrales. En 1985, más de ciento cincuenta directrices estaban pendientes de aplicación a pesar del vencimiento de los plazos fijados por la Comisión. Por su parte, en 1982, el Parlamento había autorizado ya al gobierno a adaptar noventa y siete directivas pendientes de aplicación. Así pues, cuando los órganos responsables de la recepción interna del derecho comunitario se muestran reticentes o incapaces de hacerlo, la paralización que resulta para el ejercicio de las competencias regionales acaba perjudicando la credibilidad comunitaria del Estado italiano. A esta primera contradicción hay que añadir otra más teórica: si por falta de una norma de recepción estatal las directivas están desprovistas de eficacia para las regiones, en el plano interno éstas mantienen intactas sus competencias. En otras palabras, como señala Strozzi,<sup>31</sup> en las materias objeto de las medidas comunitarias, las regiones conservan íntegra su potestad normativa en ausencia de una norma de transposición estatal.

En conclusión, si la solución «preventiva» adoptada en Italia no representa una limitación de las competencias regionales, tampoco ha contribuido a mejorar las condiciones de aplicación del derecho comunitario. En cualquier caso, según la opinión prevalente en la doctrina regionalista,<sup>32</sup> la obligación de ejecución del derecho comunitario incumbe sin excepción al conjunto de los órganos internos. Este deber se impone a las regiones aunque los órganos centrales del Estado no estén en condiciones de asumir las labores que se han autoatribuido.

#### b) La República Federal Alemana

En la opinión de algunos autores,<sup>33</sup> el artículo 24.1 de la Ley Fundamental representa implícitamente una fuente de obligaciones para el conjunto de los órganos

31. Strozzi, op. cit., p. 253.

32. Vid., entre otros autores, Strozzi, op. cit., p. 254; Bassanini, «Il nuovo trasferimento di funzioni statali alle Regioni e l'attuazione della legge 382», *Lê Regioni*, 1976, p. 669 y s.; «Conclusioni della Commissione Giannini per la Riforma della Pubblica Amministrazione», *Riv. Trim. di Dir. Pubblico*, 1979, p. 354 y s.; Gaja, *Riv. di Dir. Intern.*, 1976, p. 442 y s.; Tosato, «Commento all'articolo 6», in E. Capaccioli y F. Satta (eds.), *Commento al Decreto 616*, Giuffrè, Milán, 1980, p. 155.

33. Vid., para todos, Spetten, J., *Gemeinschaftenrecht und Bundesländerkompetenz im Lichte des Grundgesetzes*, Freiburg, 1970, p. 112 y 120.



internos. Desde este punto de vista, al ejecutar el derecho comunitario, los Länder se limitarían a ejercer sus deberes constitucionales. El Bund gozaría de la facultad de supervisión de éstos durante la fase de ejecución normativa de las directivas, tal como sucede con la legislación federal. En la medida en que los entes federados han ratificado los Tratados comunitarios a través del Bundesrat, se derivaría una obligación de fidelidad respecto a las decisiones emanadas de los órganos supranacionales. Otro sector de la doctrina ha tratado de deducir el deber de ejecución de los Länder del proceso de «comunitarización» del Estado federal.<sup>34</sup>

—La *Bundestreue* comunitaria

El principio de *Bundestreue* o fidelidad federal, aplicado a la CEE, permitiría afrontar las hipótesis de inactividad o infracción de los Länder a la normativa comunitaria. Así, el Bund podría recurrir al artículo 83 de la Ley Fundamental para forzar la actividad de ejecución, llegando incluso, en caso de necesidad, a la sustitución pura y simple de los órganos regionales (art. 37 GG). Teniendo en cuenta, sin embargo, que la *Bundestreue* sólo se aplica a la regulación de relaciones jurídicas ya existentes (sobre todo a la delimitación de los ámbitos competenciales respectivos) y no a situaciones surgidas *ex novo*,<sup>35</sup> esta interpretación parece más bien dudosa.<sup>36</sup> La mayoría de los autores consideran, por otro lado, que existe una desproporción evidente entre las medidas constrictivas del artículo 37 y las finalidades perseguidas. En última instancia, como ha afirmado H. Schwan,<sup>37</sup> la lealtad de los Länder a las instituciones comunitarias sólo será constitucionalmente exigible cuando éstos puedan dirigir sus propias instrucciones a la representación permanente alemana.

—El proceso de «comunitarización» del Estado federal

Según esta hipótesis, la obligación de ejecución de los Länder no se derivaría sólo del acuerdo de ratificación del Bundesrat o del principio de fidelidad federal, sino también de la integración global del Estado (*Gesamstadt*) en una Comunidad supranacional. Esto obligaría a los Länder a ejercer sus competencias de conformidad con los compromisos asumidos por las autoridades federales. En caso de incumplimiento, éstas estarían legitimadas para reclamar la aplicación del artículo 37 de la Ley Fundamental.

Este planteamiento no es del todo convincente. Aun suponiendo que las normas comunitarias sean asimilables a las leyes federales previstas en el artículo 83 GG (ejecución por atribución directa de la legislación federal), las autoridades autonómicas son libres de no ejercer su competencia exclusiva de ejecución normativa. Según la opinión general,<sup>38</sup> el Bund no puede recurrir a las medidas de control —incluyendo la coacción— del artículo 84.3, pues éstas se refieren exclusivamente a la ejecución administrativa del derecho federal.<sup>39</sup> El recurso al procedimiento extraordinario del artículo 37 sólo sería posible sobre la base de una analogía entre el derecho comunita-

34. Ipsen, H. P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, *Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt, 1966, p. 248 y s.

35. Schwan, op. cit., p. 158-161.

36. Riegel, R., art. cit., *Europarecht*, 1976, p. 257; Zuleeg, M., *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich*, USW, Colonia, 1969, p. 320.

37. Schwan, op. cit., p. 167.

38. Maunz, Durig y Herzog, *Art. 84 G.G. Kommentar*, Loseblattwerk, Munich, 1977.

39. Incluso en esta hipótesis, la intervención del Bund exigiría el consentimiento previo del Bundesrat.

rio y el derecho federal. Ahora bien, si a nivel interno los Länder no están obligados a ejecutar el derecho del Bund, aún menos el derecho comunitario. He aquí por qué la aplicación de la coerción federal en materia comunitaria se hace muy dudosa.

En conclusión, no parece que la Constitución alemana garantice la ejecución efectiva del derecho comunitario cuando la competencia correspondiente recae en los Länder. Para evitar el inicio de un procedimiento de incumplimiento contra la RFA, el Bund depende sobre todo de la voluntad de la colaboración de los Länder. De hecho, el gobierno federal ha accedido siempre a las reclamaciones de los entes federales relativas a sus competencias legislativas exclusivas.<sup>40</sup>

### c) España

Algunos autores han querido identificar la noción de garantía del artículo 93 CE con la atribución al Estado de un poder de sustitución, incluso al margen del reparto competencial. Los órganos centrales podrían recurrir así dos instrumentos de coacción: las leyes de armonización y el procedimiento extraordinario del artículo 155 CE.<sup>41</sup>

#### —Armonización o sustitución «preventiva»

Dadas sus características intrínsecas, las leyes de armonización no pueden constituir un mecanismo normal de sustitución preventiva de cara a la ejecución del derecho comunitario, al menos cuando la competencia afectada se encuentra atribuida de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas. La armonización *ex ante* con finalidades preventivas comportaría una reducción sustancial del poder de decisión reconocido a las instancias autónomas, con lo cual aumentarían los contenciosos suscitados ante el Tribunal Constitucional. Las leyes de armonización podrían llenar, *a posteriori*, los espacios no cubiertos por el legislador autonómico. En esta hipótesis, el derecho estatal asumiría plenamente la función supletoria que le asigna la Constitución. Ahora bien, si la homogeneización legislativa aparece como una vía idónea de cara a completar la actividad normativa regional, no constituye el medio idóneo para reparar las infracciones.<sup>42</sup>

#### —El artículo 155

Como es sabido, esta disposición habilita al gobierno del Estado para adoptar las medidas coactivas necesarias para garantizar la ejecución de las obligaciones que corresponden a las Comunidades Autónomas o asegurar la protección del interés general. Este procedimiento parece, sin embargo, poco compatible con las exigencias del derecho comunitario. Su aplicación exige, en efecto, el cumplimiento de una serie de condiciones previas:<sup>43</sup>

- 1) la constatación efectiva del incumplimiento de una Comunidad Autónoma sólo se puede producir una vez agotados los plazos establecidos;

40. Malanczuk, P., «Les politiques communautaires et les Länder en RFA», *Rev. Franç. d'Admin. Publ.*, 34, 1985, p. 296.

41. Muñoz Machado, «Ordenamiento de las relaciones», art. cit., p. 70 y s.

42. *Ibidem*, p. 71.

43. Alberti, E., in E. Aja et al. (eds.), *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Tecnos, Madrid, 1985, p. 471 y s.

- 2) la acción u omisión necesarias para iniciar el procedimiento deben ser equiparables a «un grave atentado contra el interés general de España»;
- 3) la iniciativa gubernamental debe ir siempre precedida de una advertencia al presidente de la Comunidad implicada;
- 4) en caso de negativa explícita, el restablecimiento de la disciplina constitucional exige el consentimiento de la mayoría absoluta de los senadores.

Por otro lado, la Administración autonómica objeto de las medidas coactivas estará siempre en condiciones de suscitar un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional. Aun admitiendo la posibilidad de una sustitución de la Administración autonómica por la central, no hay duda de que el artículo 155 constituye una fuente potencial de inestabilidad política incapaz de garantizar por sí sola el respeto a los compromisos comunitarios.

En definitiva, el ejercicio de la coacción estatal plantea problemas constitucionales y prácticos importantes. Mientras que en Italia el reconocimiento de la competencia de ejecución de las regiones ha comportado la introducción subrepticia del poder de sustitución estatal y, por tanto, una reducción sustancial del margen de autonomía regional, en la RFA la Federación debe contar con la voluntad de colaboración de los Länder a la hora de aplicar la normativa comunitaria. La Constitución española ha optado por una posición intermedia. Aunque la coacción estatal plantea pocas dudas, las garantías procedimentales que la rodean hacen de ella un instrumento incapaz de garantizar la ejecución normal del derecho comunitario. Desde un punto de vista práctico, el recurso a la coacción, aunque adopte la forma de una sustitución, implica en cualquier caso una constatación previa de incumplimiento, y por tanto el inicio del procedimiento correspondiente contra el Estado español por la Comisión de Bruselas. Además, hay que tener en cuenta la dificultad de realizar un control sistemático de la multitud de disposiciones normativas y administrativas adoptadas por diecisiete ejecutores dotados de competencias heterogéneas. El gobierno y el Parlamento estatales se encontrarán en una situación parecida a la de la Comisión en relación con los Estados miembros: como ni uno ni otro disponen de los medios susceptibles de impedir la adopción de medidas contrarias al derecho comunitario, la mayoría de las veces habrá que recurrir a la vía jurisdiccional para corregir las infracciones constatadas. El análisis político-administrativo añade nuevos elementos de complejidad al proceso de ejecución.

### III. La ejecución como proceso político

En un sistema descentralizado, la ejecución no puede ser considerada como la simple transposición legislativa o reglamentaria de las normas dictadas por el nivel superior de gobierno. Implica también una determinada traducción política de las decisiones. En contra de la concepción tradicional de la ejecución, el proceso a través del cual una determinada medida es objeto de mediaciones, negociaciones y modificaciones no se detiene en el momento de la formulación o adopción legal, sino que continúa recibiendo influencias susceptibles de modificar los objetivos iniciales a través de la actuación de los ejecutores y de la reacción de los agentes sociales afectados.<sup>44</sup>

44. Barret, S. & Hill, M., «Policy, Bargaining and Structure Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective», *Policy and Politics*, 3, 1984, p. 210.

Durante la fase ejecutiva, han de tomarse medidas concretas; hay que repartir también los recursos entre los diferentes programas. Estas operaciones implican un cúmulo de decisiones políticas.<sup>45</sup> En suma, decisión y ejecución forman parte de un solo y único proceso caracterizado por la interdependencia, hasta el punto de que resulta difícil decir dónde acaba la fase de formulación de las políticas y dónde empieza su ejecución efectiva.<sup>46</sup>

### 1. *La perspectiva tradicional*

La perspectiva tradicional del proceso de ejecución o enfoque *top-down*, según la terminología corriente utilizada en la literatura anglosajona,<sup>47</sup> no tiene en cuenta la interacción mencionada. Se establece, en efecto, una distinción clara entre la fase propiamente política (la decisión) y la administrativa (la ejecución). La corrección de los errores, infracciones o desviaciones de los ejecutores resulta de la intervención de las instancias decisorias, las cuales clarifican los objetivos, refuerzan los medios de coordinación y control y amplían las vías de comunicación. Esta perspectiva plantea, sin embargo, el inconveniente de presuponer que la voluntad de los que deciden es suficiente para modificar las prácticas indeseables.

#### A. Clarificación de los objetivos

En primer lugar, hay que recordar los problemas de definición que caracterizan algunas políticas públicas. En el ámbito comunitario, se constata la dificultad de armonizar las percepciones, estrategias y objetivos divergentes, cuando no contradictorios, de un conjunto de doce actores, cada uno de los cuales trata de maximizar las ventajas y minimizar los inconvenientes. Las presiones internas, la influencia de las concepciones relativas a la soberanía nacional, la actitud de los Parlamentos, el carácter descentralizado o no del Estado, la diversidad de tradiciones político-administrativas condicionan en mayor o menor grado los comportamientos. La imposibilidad frecuente de llegar a acuerdos concretos y la dificultad paralela de los actores de actuar individualmente al margen de los principios establecidos constituyen uno de los riesgos principales de los sistemas de decisión pluralistas basados, como la CEE, en la regla de la unanimidad. En última instancia, el funcionamiento del sistema depende casi exclusivamente de la voluntad común de creación y mantenimiento del consenso político. Por otro lado, aunque se llegue a un acuerdo de principio de cara a la adopción de alguna medida, la negociación no permite siempre aclarar los objetivos específicos. Por ello, muchas veces no se va más allá del mínimo común denominador. Sin embargo, al mismo tiempo, la ambigüedad puede constituir también la condición *sine qua non* para poder tomar una decisión, sobre todo cuando el consenso implica unanimidad.<sup>48</sup>

45. Laffon, B., «Implementation in the European Community: the ESF as a case study», *Jour. of Com. Market Stud.*, 4, 1983, p. 397.

46. Barret, S. & Fudge, C., *Policy and Action*. Methwes, Londres, 1981, p. 2.

47. Vid. Pressman & Wildsavsky, op. cit., p. 15; Mazmanian y Sabatier, *Effective Policy Implementation*, Lexington Books, Toronto, p. 13.

48. F. W. Sharpf, «The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Wissenschaftszentrum*, Berlín, 1985. Según este autor, hasta ahora, la aplicación de la regla de la unanimidad ha tenido efectos parecidos para el funcionamiento de los sistemas de decisión alemán y comunitario.

A veces, los responsables de las decisiones tienen una conciencia clara de los problemas a afrontar (paro, desigualdades regionales, contaminación, etc.). Les falta no obstante la certeza de los objetivos a alcanzar o la voluntad de asumir sus costos.<sup>49</sup> En la CEE, la variedad de los contextos socio-económicos tiende a acentuar aún más los problemas.<sup>50</sup> Las dificultades de clarificación pueden estar relacionadas también con la complejidad técnica de algunos expedientes. La política industrial es un ejemplo claro.<sup>51</sup> A menudo, los objetivos son formulados de forma deliberadamente genérica con objeto de ampliar la libertad de actuación de los órganos internos encargados de la ejecución. En estas hipótesis, la directiva será el instrumento normativo más apropiado. En general, el éxito de una política dependerá más de la autonomía de interpretación de los ejecutores que del grado de especificación de los objetivos.<sup>52</sup>

## B. Coordinación y control

En cuanto a los procedimientos de coordinación y control, los partidarios de la perspectiva tradicional proponen una doble reducción: la de los actores implicados y la de los niveles de administración necesarios para conseguir una transmisión más eficaz de las decisiones.<sup>53</sup>

En el caso español, tratándose de instituciones dotadas de competencias constitucionales y estatutarias en la materia, la limitación del número de ejecutores se hace prácticamente imposible. Esta situación de partida plantea innegablemente problemas de coordinación y de supervisión. Las posibilidades de coordinación dependerán, entre otros factores, de la regularidad y de la calidad de la información oficial e informal dirigida a los órganos autonómicos competentes, de los contactos establecidos con la Comisión y de la definición común de los criterios a seguir de cara a la ejecución. Hay que tener en cuenta también el grado de predisposición de los funcionarios de las diferentes administraciones implicadas a cooperar en los aspectos relativos a la gestión y control de las políticas. En sentido contrario, la coordinación se hará mucho más difícil y compleja si los encargados de la ejecución se hallan excluidos del proceso de decisión.<sup>54</sup>

El control o la supervisión del proceso de ejecución por la Comisión Europea tiene un alcance práctico muy limitado, siendo su finalidad principal la de reunir la información necesaria para decidir el inicio o no de un procedimiento por incumplimiento. Su eficacia es mayor en la esfera normativa que en la de la gestión corriente de las políticas comunes.<sup>55</sup> Mientras, en el primer caso, la Comisión dispone de cierto

49. Nakamma, R. T. & Pinderhughes, D. M., «Changing Anacostia: Definition and Implementation», in D. J. Palumbo y M. A. Herde (eds.), *Implementing Public Policy*, Lexington Books, Toronto, 1981, p. 4.

50. Para una visión federalista del proceso de ejecución, Vid. Rein, M. y Rabinowitz, F., «Implementation: a Theoretical Perspective», in W. D. Burnham y M. N. Wernberg, *Politics and Public Policy*, MIT Press, Cambridge, 1978, p. 42 y s.

51. Hodges, M., «Industrial Policy: Hard Times or Great Expectations?», in H. Wallace et al., *Policy-Making in the European Community*, op. cit., p. 277 y s.

52. H. Wallace, *Negotiation, «Conflict and Compromise: the Elusive pursuit of Common Policies»*, in H. Wallace et al., op. cit., p. 67 y s.

53. Mazmanian, P. & Sabater, F., «The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives», *Policy Analyse*, 5, 1979, p. 489.

54. Ciavarini Azzi, «L'application du Droit communautaire dans les Etats membres: une vue d'ensemble», *Rev. Franç. d'Admin. Publ.*, 34, 1985, p. 198 y s.

55. Wallace, H., «*Negotiation. Conflict, Compromise*», op. cit., p. 67.

número de medios de presión y, en particular, del recurso al Tribunal de Justicia, cuando las políticas están menos elaboradas y los eslabones entre los diferentes grados intraestatales son más numerosos, ésta difícilmente podrá saber qué medidas han sido aplicadas de forma efectiva, si lo han sido de forma uniforme en todos los Estados miembros o, por último, si las autoridades responsables comparten los objetivos prefijados. Después de una observación atenta del proceso de ejecución de las políticas comunitarias, H. Wallace <sup>56</sup> ha constatado que: «Ambiguities and discrepancies abound, dissonance of purpose persists, and previous information is often unavailable».

En la RFA, donde la ejecución de las medidas comunitarias no plantea problemas especiales, la consulta y coordinación regulares entre las administraciones federal y federadas y los servicios de la Comisión compensan con creces la ausencia de mecanismos de control específicos. Se remarca igualmente la especial sensibilización de los funcionarios respecto al control indirecto de la aplicación legal y de la gestión de las políticas comunitarias efectuado por los grupos de intereses.<sup>57</sup>

En Italia, la creación del Ministerio para la Coordinación de los Asuntos Comunitarios, en 1980, representa el primer paso de cara a la institución de una instancia central de control y coordinación del proceso de aplicación de las normas europeas. Esto no obstante, persisten los defectos, ejemplificados sobre todo en las divergencias entre los negociadores en Bruselas y los ejecutores. El voluntarismo político no ha permitido, pues, eliminar los obstáculos político-administrativos tradicionales.

### C. Comunicación

En un sistema descentralizado, la comunicación interadministrativa juega un papel clave de cara a conseguir una ejecución eficiente de las decisiones. En general, los textos legales van acompañados de consideraciones específicas bajo forma de directrices, recomendaciones o contactos informales. A nivel comunitario, la pluralidad de los actores en presencia y la diversidad de las situaciones hacen que esta práctica revista un carácter más importante.<sup>58</sup>

La comunicación no constituye, sin embargo, un recurso político sólo para los que deciden. El control de la información de base otorga a los ejecutores un papel determinante en el proceso de decisión. La insuficiencia o deficiencia de la información suministrada por los ejecutores es, probablemente, una de las variables más explicativas del fracaso de determinados programas. Todo proceso de ejecución comporta ajustes constantes entre finalidades y objetivos. Las condiciones iniciales varían con el tiempo. En definitiva, el éxito de una decisión presupone una capacidad de cambio en respuesta a las modificaciones que se vayan produciendo. Éstas pueden referirse a las causas y características del problema a resolver, pero también, en muchos casos, y como resultado de la evolución de los valores sociales, a la definición misma del problema y a los objetivos asignados a la decisión.

Dado que la información dirigida a la Comisión Europea proviene generalmente de los órganos internos de los Estados miembros, a veces, estos programas son cohe-

56. *Ibidem*, p. 67.

57. Hrbeck, R. & Wessels, W., «Federal Republic of Germany: a national survey», in Ciavarini Azzi (ed.), *L'application du Droit communautaire dans les Etats membres*. Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 1985.

58. Laffon, art. cit., p. 289 y s.

rentes —en apariencia— con los criterios de selección establecidos, pero poco adecuados en realidad a los objetivos perseguidos por las políticas comunes.<sup>59</sup> Por otro lado, si no disponen de la información relativa a su impacto concreto y a las condiciones de ejecución, los servicios competentes de la Comisión no podrán introducir las correcciones necesarias. Por tanto, la segmentación administrativa y el control de la información pueden dificultar la coherencia de los objetivos comunitarios con las prioridades internas.

En resumen, hemos visto que la perspectiva tradicional caracteriza los problemas que aparecen durante el proceso de ejecución como un déficit de coordinación, de control y de comunicación, agravado con frecuencia por la ambigüedad o la incorrección de los objetivos. Sin embargo, corregir estas disfunciones no significa necesariamente resolver los problemas. R. Elmore<sup>60</sup> ha demostrado las dificultades que experimentan los órganos de decisión cuando tratan de modificar las variables que condicionan sus comportamientos. Las posibilidades de intervención se hacen aún más nimias cuando la ejecución es atribuida a órganos independientes. En este sentido, la perspectiva *bottom-up* permite descubrir un cúmulo de aspectos relevantes que escapan al enfoque tradicional del proceso de ejecución.

## 2. La interdependencia decisión-ejecución

El análisis *bottom-up* se centra en los aspectos prácticos de la ejecución:<sup>61</sup> la multiplicidad de los actores y de las organizaciones implicadas y la variedad de los lazos que los unen; los sistemas de valores, los intereses en presencia, la autonomía de decisión y el poder político de que disponen; y, finalmente, los mecanismos de interacción utilizados y, en especial, la negociación y el intercambio políticos. Subrayar la importancia de la negociación y el intercambio para la acción política no significa, sin embargo, subestimar el peso de las estructuras formales de relación. En tanto que marco del proceso político-administrativo, las reglas del juego determinan la fuerza de los actores en presencia. En la medida en que acotan los márgenes de maniobra respectivos, pueden también limitar o aumentar las posibilidades de negociación y de conflicto.

### A. Conflictos y negociaciones

El estudio empírico tiende a demostrar que los conflictos de intereses y no los intereses comunes son el condicionamiento principal de la actividad de ejecución. Para ser efectiva, ésta exige no solamente un consenso inicial entre los órganos de decisión y los de ejecución, sino, también, el establecimiento de procedimientos de negociación y resolución de conflictos o, como señala Y. Mény,<sup>62</sup> «(...) des ajustements mutuels entre les divers protagonistes engagés dans cette phase délicate que constitue la transformation d'un objet en décisions juridiques, en actes matériels, en attitudes et comportements». Existe la tendencia a pensar que las luchas de influencia política se limitan a la fase de concepción, elaboración y aprobación de las políticas

59. *Ibidem*, p. 295.

60. «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions», *Pol. Sc. Quarterly*, 94, 1979, p. 601-616.

61. Gill, M. & Thrasher, M., «Problems in Administering Community Policing», *Policy and Politics*, 1, 1985, p. 40.

62. Mény, art. cit., p. 189.

públicas y que, una vez superada ésta, desaparecen. Nada más lejos de la realidad: las tensiones que caracterizan el proceso político se desplazan simplemente hacia el terreno de la ejecución. Éste se ve influido por las mismas variables que han facilitado o complicado la búsqueda del compromiso durante la fase de decisión a través del juego de relaciones interadministrativas, la actuación de los grupos de intereses o las reacciones sociales. La autoridad administrativa puede ser contrarrestada por la presión política; las potestades legales lo pueden ser también por el control de la información.<sup>63</sup> Todos estos elementos aconsejan relativizar la capacidad de maniobra de la Comisión y de los gobiernos centrales a nivel comunitario, al menos por lo que respecta a los Estados miembros no unitarios.

Como ha indicado J. Toonen:<sup>64</sup> «Public interorganizational pluralism is to be analysed in terms of the way in which interdependencies generate patterns of conflict and cooperation». En una organización compleja como la Comunidad Europea, los conflictos potenciales son innumerables, tanto a nivel vertical como horizontal: entre la Comisión y los Estados miembros, entre los Estados y en el seno de éstos. Los litigios se pueden plantear entre ministerios, entre el gobierno central y las entidades territoriales o, incluso, entre éstas. La conflictividad no es sólo la consecuencia del pluralismo político-institucional. Está alimentada también por los grupos de intereses (sindicatos, patronales, etc.) que apoyan o contestan una determinada política para aumentar, limitar o simplemente anular sus efectos. La política agrícola comunitaria constituye quizá uno de los ejemplos más paradigmáticos de este fenómeno.<sup>65</sup>

Tal y como sucede en el pleno interno, se crean coaliciones o agrupaciones de intereses públicos y privados que acaban desempeñando un papel determinante en la formulación y ejecución de las políticas. Según F. W. Scharpf:<sup>66</sup> «At the institutional level, the Community is unequivocally supported by the self-interest of the vertical alliances of policy specialist, interest associations, national ministries and parliamentary committees, and the large contingent of specialized lobbyists, bureaucrats and politicians operating at the European level. They all profit from the availability of additional resources, and additional points of access to political decision processes, providing additional opportunities for playing the game of influence and obstruction which is their "raison d'être"».

Las entidades regionales pueden jugar un papel muy activo en medio de esta constelación de intereses. En la RFA, la alianza coyuntural entre los Länder y la Comisión ha resultado a menudo decisiva para flexibilizar las posiciones del gobierno federal en algunas materias atribuidas a la competencia de los primeros.<sup>67</sup> Gracias a la capacidad de organización de los intereses económicos locales y a las presiones ejercidas sobre las autoridades de Roma y de Bruselas, Lombardía ha obtenido ventajas financieras sustanciosas en el marco de la política comunitaria de reconversión de la siderurgia.<sup>68</sup>

63. Barrer & Hill, art. cit., p. 220.

64. «Administering Policy in a unitary state», *Policy and Politics*, 3, 1983, p. 261.

65. Wallace, op. cit., p. 69.

66. Scharpf, art. cit., p. 47-48.

67. Oberthur, «Die Bundesländer im Entscheidungssystem der E. G.», *Integration*, 2, 1978, p. 59.

68. Eishammer, J. & Rhodes, M., «The Management of the Steel Crisis: the Italian Case», in Y. Mény y V. Wright (eds.), *The European Community and the Steel Industry in the Crisis Years (1974-1984)*. Allen & Unwin, Londres, 1976.



En definitiva, más allá de las responsabilidades normativas en sentido estricto, las Comunidades Autónomas disponen de un conjunto de recursos esenciales tales como la información necesaria para la toma de decisiones, la coordinación de base, el seguimiento práctico de las medidas adoptadas, la evaluación de los resultados y la movilización de los grupos de intereses. Todos estos elementos garantizan una participación *de facto* en la formulación de las políticas.<sup>69</sup>

## B. La colaboración interna

A nivel interestatal, el contenido, alcance y condiciones de aplicación de las políticas comunitarias empiezan ya a suscitar algunas divergencias (fondo social, programas regionales, política agrícola) que, sin duda, irán aumentando en el futuro. Obviamente, la solución no puede consistir en ocultar los problemas o en imponer soluciones unilaterales generadoras de nuevos conflictos. Se trata, por el contrario, de crear un marco de relaciones susceptible de favorecer el consenso pre y post-decisional entre los actores públicos implicados. En esta perspectiva, la consulta y la comunicación interadministrativas deben ser completadas con el intercambio y la negociación política. Ya hemos visto que las Comunidades Autónomas están en condiciones de modificar las decisiones en función de sus intereses y de las presiones recibidas. La actividad ejecutiva afecta no solamente al grado de eficacia de las políticas, sino también a las opciones estatales y, en última instancia, a la elaboración de los proyectos comunitarios. Por ello, la participación autónoma en el proceso de preparación de las decisiones se hace inevitable si se pretende minimizar las disfunciones organizativas y los conflictos.

### a) Maximización de los problemas

El ejemplo de Italia demuestra sobradamente que las dificultades de aplicación del derecho comunitario se derivan de los mismos factores que actúan negativamente durante la fase de elaboración de las decisiones: la sectorialización de las relaciones interadministrativas y la debilidad político-institucional de las regiones. El primer fenómeno obedece a la falta de coordinación entre los diferentes ministerios y está acentuado por la tendencia de la Administración a organizarse según las necesidades del personal burocrático y no según las funciones a ejercer. Como ha notado S. Cassesse:<sup>70</sup> «(...) le système politico-administratif italien n'apparaît pas immobile. Il bouge, mais de façon telle que, pour minimiser les conflits sur les projets de réaménagement, il finit par les maximaliser dans la gestion et par imposer des essais et des retouches continus, voués à l'inefficacité». En cuanto a las dificultades de las regiones para hacer oír sus voces en los centros de decisión estatales o, incluso, para encontrar interlocutores válidos a este nivel, no es éste el lugar más apropiado para analizar sus causas.<sup>71</sup>

69. Hanf, K., «Introduction», in K. Hanf & F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational policy-making*. Sage, Londres, 1982, p. 6; del mismo autor. «Regulatory Structures: Enforcement as Implementation», *Europ. Journal of Pol. Res.* 10, 1982, p. 159 y s.; Hjerm, G. y Porter, D. O., «Implementation Structures: a new unit of administrative analysis», *Organization Studies*, 2-3, 1981, p. 211-217.

70. Cassesse, S., «La règle des dérogations: le système politico-administratif italien et les directives communautaires», *Rev. Franç. d'Admin. Publ.* 34, 1985, p. 100-101.

71. Vid., entre otros, Pasquino, G., *Il sistema politico italiano*. Laterza, Roma-Bari, 1985; Dente, B., *Governare la frammentazione: Stato, Regioni ed Enti Locali in Italia*. Il Mulino, Bologna, 1985; Senato della Repubblica-Camera dei Deputati, *Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi*. Indagine conoscitiva, Doc. Parlamentari, Roma, dic. 1984; Morata, F., *Autonomia regional i intergració europea*. IEA, Barcelona (en curso de publicación), 1987.

El hecho es que si la ausencia de coordinación y de colaboración es ya, por sí misma, un factor de ineficiencia, aún lo es más cuando existe, como en el caso de los programas comunitarios, un grado elevado de interdependencias y superposiciones entre servicios adscritos a aparatos diferentes.

Las regiones padecen directamente las consecuencias. Además de tener que respetar las prerrogativas estatales por lo que respecta a la adaptación interna de las directivas, tienen que dirigirse a cada uno de los ministerios interesados antes de poder ejercer sus responsabilidades ejecutivas. Las vicisitudes del proceso de aplicación de las directivas agrícolas de 1972 son suficientemente significativas a este respecto. El gobierno central tardó más de catorce meses en someter el proyecto correspondiente al Parlamento. Para entender este retraso, hay que tener en cuenta que las negociaciones comunitarias habían sido conducidas por los ministerios de Agricultura y de Asuntos Exteriores, mientras que la adaptación interesaba igualmente a los departamentos de Finanzas, Tesoro, Industria y Comercio. Por otro lado, las dilaciones estatales se ven agravadas por las carencias organizativas de algunas regiones. Estas dificultades podrían ser superadas, al menos en parte, a través de la asociación directa de las autoridades regionales al proceso de negociación. Como se ha observado recientemente en una investigación relativa a la ejecución de las políticas comunitarias en Italia: <sup>72</sup> «Pour améliorer la participation des régions, tant dans la phase de négociation du droit communautaire que dans celle de la mise en œuvre, il faudrait institutionnaliser leur consultation aux différents niveaux des structures administratives et de la représentation politique».

#### b) Minimización de los conflictos

El modelo alemán se basa, por el contrario, en un enfoque colaborativo. En primer lugar, el Bund es consciente de la dificultad que tendría para hacer respetar una decisión adoptada sin el consentimiento o la consulta previa de los Länder cuando la ejecución corresponde a éstos. Por otro lado, el gobierno federal debe tener en cuenta la experiencia técnica de las autoridades federales. En general, la negociación facilita la consecución de compromisos aceptables por ambas partes, siendo mayor la influencia del Bund cuando las decisiones afectan de forma directa a los intereses de la Federación, mientras que el peso de los Länder se manifiesta sobre todo en las materias o sectores atribuidos a su competencia legislativa. La ausencia de cualquier tipo de control sobre las actividades de los Länder halla una correspondencia en el interés de éstos en participar en los procesos de decisión y aplicación de las políticas.

Por otro lado, los procedimientos de negociación previos a la toma de decisiones previenen la asociación o, al menos, la información de todas las administraciones encargadas de aplicarlas. Además, durante la fase preparatoria, los *feed-back* intraadministrativos facilitan la corresponsabilización de los funcionarios implicados en los diferentes niveles. Así, el éxito relativo de la ejecución de las políticas comunitarias en la RFA se puede considerar como el efecto más importante de un método de negociación riguroso y atento a las repercusiones internas. En su estudio relativo a la aplicación del derecho comunitario en la RFA, Hrbeck y Wessels <sup>73</sup> llegan a la siguiente conclusión,

72. Guizzi, V. & Leanza, U., *Italie: Synthèse nationale*, in Ciavarini Azzi (ed.), *L'application du droit communautaire dans les Etats membres*, op. cit.

73. Hrbeck & Wessels, op. cit., p. 35.

---

aplicable al conjunto de los Estados miembros: «The degree of problem in implementing Community directives and regulatios is inversely dependent upon the quality of reaching these directives: the more careful you are in negociating, the fewer problems you have afterwards or: the more time you spend in prepararation, the less time in problems you have with implementation».

El grado de eficiencia parece depender, entre otras variables, de la coherencia interna de los diferentes niveles del aparato de negociación o de los métodos empleados para incorporar los intereses de los ejecutores durante la preparación de las decisiones. En definitiva, la participación de los órganos ejecutores en el proceso de formulación de las políticas aparece como una condición necesaria para el éxito de la ejecución.

