

L'EXECUCIÓ DEL DRET COMUNITARI EN ELS ESTATS MEMBRES DESCENTRALITZATS: UN ENFOCAMENT JURÍDICO-POLÍTIC

Francesc Morata

Doctor per la Universitat Internacional de Florència

I. Introducció

L'execució de les polítiques formulades pels nivells superiors de govern constitueix un dels aspectes més problemàtics i interessants del funcionament dels sistemes federals o descentralitzats.¹ Segons Y. Mény:² «En aquests sistemes polítics, la dificultat d'execució es troba accentuada per una organització político-administrativa més complexa, més segmentada, menys sotmesa als principis de dependència i jerarquia que en els països centralitzats d'inspiració jacobina». La mateixa observació es pot aplicar a la Comunitat Econòmica Europea. Els mecanismes d'interacció entre les normes supranacionals i internes tendeixen cada vegada més a adoptar les tècniques del federalisme.³ En la mesura que, llevat d'alguna excepció, els òrgans comunitaris no disposen d'instruments d'execució propis,⁴ l'execució de les decisions pertoca als Estats membres, amb la qual cosa aquests actuen d'alguna manera com si fossin Estats federats: han d'executar polítiques decidides a nivell central. A més, existeixen un seguit de mecanismes «constitucionals» i jurisdiccionals per tal de garantir una mena de «*Bundestreue* comunitària».⁵

El caràcter descentralitzat d'alguns Estats membres confereix una complexitat superior a les tasques d'execució. En virtut de llurs competències constitucionals (i estatutàries), les autoritats autonòmiques hauran de prendre decisions susceptibles de modificar el contingut i l'abast de les mesures comunitàries amb el risc evident de comprometre les obligacions assumides pel govern central en la seva qualitat de representant de l'ordre jurídic intern. Aquesta afirmació no té res de sorprenent, car l'execució no consisteix només en l'adopció mecànica de mesures normatives o administratives. Implica també una veritable reelaboració de les decisions: «un procés d'interaccions entre els objectius i les actuacions encaminades a fer-los possibles»⁶ que, malgrat els procediments legals establerts, escapa tot sovint a les possibilitats de control i

1. Tuonen, 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*. Brasil Blackwell Oxford, 1984, p. 42; Wallace, W., *Europe as a Confederation*. Journal of Common Market Studies, 2, 1982, p. 57 i 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.

direcció de les instàncies superiors. Aquesta hipòtesi de partida ens durà a analitzar l'execució del dret comunitari a Espanya i en el dret comparat (Itàlia i RFA) a través d'un doble enfocament jurídic i polític.

II. L'execució com a procés jurídic

Els Tractats comunitaris no són explícits pel que fa a la determinació dels òrgans interns d'execució de les normes derivades. El problema ha de ser resolt en funció de l'ordre jurídic establert a cada Estat membre.⁷ Ara bé, la Constitució espanyola, de forma semblant als Textos fonamentals alemany i italià, no forneix cap resposta concreta. Això no obstant, atenint-nos a l'article 93,⁸ la garantia d'aplicació de les resolucions emanades dels organismes supranacionals pertoca al Parlament i, si s'escau, al govern central. L'únic problema consisteix a saber si la disposició citada representa una excepció en relació amb les normes estatutàries que atribueixen als òrgans autònoms l'execució dels actes internacionals en les matèries de llur competència. Tot i que la qüestió ha suscitat un cert debat doctrinal,⁹ l'obligació de respectar el repartiment de les competències, àdhuc pel que fa a l'aplicació interna de les obligacions internacionals, sembla fora de qualsevol dubte. L'estudi de les solucions adoptades en el dret comparat és prou significatiu a aquest respecte. L'anàlisi s'ha de centrar en darrera instància en les conseqüències que se'n deriven per l'execució i la garantia d'aplicació del dret comunitari.

1. La competència d'execució del dret comunitari

A Espanya, els defensors de la tesi centralista pressuposen que, en tant que subjecte de les relacions internacionals, l'Estat exerceix també el monopoli d'execució de les obligacions assumides, independentment del sistema d'atribució de les compe-

7. Segons el Tribunal de Justícia: «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. Article 93: «(...) Mitjançant una llei orgànica, es podrà autoritzar la conclusió de tractats en virtut dels quals s'atribueixi a una organització o a una institució internacional l'exercici de competències derivades de la Constitució. La garantia d'execució d'aquests tractats i de les resolucions emanades dels organismes internacionals o supranacionals objecte de la cessió correspondrà, segons el cas, a les Corts Generals o al Govern».

9. Vid., en particular, Escribano Collado, P., *Las Comunidades Autónomas, el orden comunitario y las relaciones internacionales*, a *Comunidades Autónomas, solidaridad, Estatutos, organización, convenios*, Sevilla, 1980, p. 258 i s.; Fernández, T. R., *El problema de los límites de la potestad legislativa regional*, Doc. Administrativa, 11, 1979, p. 23 i s.; Ruiloba, E., *Las competencias económicas del Estado y las Comunidades Autónomas*, a 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 i s.; Lorente, F., *Incidenca del ingreso de España en la CEE en las competencias de las Comunidades Autónomas*, a *Problemas de organización de la Administración Pública*, Dir. Gral. de lo Contencioso, Madrid, 1984, p. 1705.; Muñoz Machado, S., *El orden jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1981, p. 129; del mateix autor, *La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades autónomas con la Comunidad Europea*, REDC, 14, 1985, p. 65 i s.; Argullol, E., *Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de política agraria*, a *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985.

tències delineat per la Constitució i els Estatuts d'autonomia. Ara bé, la competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.3 CE) només es refereix a la política exterior i a les relacions amb els altres subjectes de dret internacional, essent aquest darrer aspecte molt més discutible. Una interpretació expansiva de les relacions internacionals acabaria comprimint el principi d'autonomia fins al punt d'eliminar la noció de competència exclusiva reconeguda a les Comunitats autònomes.¹⁰ Pel que fa al dret supranacional, si bé és cert que els Tractats comunitaris només reconeixen els Estats membres i no les entitats que els componen, aquest principi no implica una predeterminació dels òrgans interns responsables de les tasques executives. La funció de garantia atribuïda a les instàncies centrals es refereix exclusivament a les situacions d'incompliment imputables als òrgans autonòmics. En cap cas no pot conduir a una redistribució de la competència corresponent, la qual cosa seria contrària a la Constitució i als Estatuts d'autonomia.

Aquest principi troba un recolzament explícit en els Estatuts. Només cal recordar, a títol d'exemple, l'article 27.3 de l'Estatut de Catalunya, en virtut del qual, la Generalitat «adoptarà les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i convenis internacionals en tot allò que afecti les matèries atribuïdes a la seva competència segons el present Estatut». Hom pot retrobar disposicions equivalents a la majoria dels Estatuts promulgats amb posterioritat.¹¹ L'Estatut basc (art. 20.3) conté, àdhuc, una clàusula de salvaguarda de les competències autonòmiques davant de qualsevol intent d'ingerència.¹²

La tesi centralista apareix, doncs, desproveïda de fonaments, car parteix d'una interpretació equívoca de l'article 93 de la Constitució, basada en la confusió entre «garantia d'execució» i execució pròpiament dita. Es comprèn així que desemboqui en una ruptura del repartiment competencial estranya a la Constitució i a les disposicions estatutàries. En aquest sentit, es pot considerar com el reflex de la tradició dualista inspiradora de les primeres solucions adoptades a Itàlia i d'algunes actituds doctrinals alemanyes.

A. El dret comparat

a) Itàlia

Tot i que la Constitució italiana (art. 117) imposa a les regions el respecte de les obligacions internacionals assumides per l'Estat, com en el cas espanyol, cap disposició constitucional no precisa a quins òrgans incumbeix llur execució. Aquest silenci, que els Estatuts d'autonomia no permeten d'omplir, ha estat interpretat tant en el sentit favorable al respecte de les competències regionals, com en el del monopoli estatal de l'execució interna de les normes internacionals. Malgrat els dubtes de cons-

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

11. Vid. els Estatuts d'Andalusia (art. 23.2), Canàries (37.2), Castella-La Manxa (34), Castella-Lleó (28.7), Extremadura (9), Madrid (33.2) i la Carta Foral de Navarra (58.2); els Estatuts d'Aragó (art. 40.2) i Múrcia (12.2) preveuen explícitament l'execució de les normes emanades d'una organització supranacional.

12. Article 20.3 de l'Estatut del País Basc: «Cap tractat o conveni no podrà modificar les atribucions i les competències del País Basc si no és a través del procediment previst en l'article 152.2 de la Constitució, sens perjudici de les previsions de l'article 93».

titucionalitat expressats per la doctrina regionalista,¹³ ha prevalgut la segona tesi. Basada en la impossibilitat de separar la titularitat estatal del «treaty making power» de la competència d'execució interna de les obligacions internacionals, aquesta actitud s'ha traduït a la pràctica en una veritable expropiació de les competències legislatives regionals en les matèries o sectors afectats.

L'origen del problema resideix, com veurem, en l'absència de mecanismes constitucionals destinats a evitar els eventuals incompliments de les regions.¹⁴ Aquesta inquietud es reflecteix, tant en els primers decrets de transferències de 1972, com en una sentència de la Cort constitucional d'aquell mateix any.¹⁵ Arran dels recursos d'inconstitucionalitat plantejats contra els esmentats decrets, la Cort admeté la constitucionalitat de les reserves estatals per raó de la manca d'instruments susceptibles de garantir el compliment de la normativa comunitària en matèria d'agricultura, especialment en el supòsit d'inacció regional.¹⁶ De forma paradoxal, tot i que la sentència reconeixia implícitament la potestat administrativa de les regions en les matèries de llur competència, es pronunciava a favor de la seva paralització mentre no s'adoptessin les mesures de substitució oportunes. El decret de transferències 816 de 1977 confirmava l'orientació anterior tot i introduint, però, novetats significatives en el pla administratiu. Així, segons l'article 10: «Es transfereixen a les regions (...) les funcions administratives relatives a l'aplicació dels reglaments comunitaris, així com a l'execució de les directives respecte a les quals una llei nacional precisarà de forma explícita les normes de principi». En cas d'incompliment, la normativa estatal esdevé automàticament aplicable.

b) La República Federal Alemanya

Basant-se en una interpretació implícita dels Tractats comunitaris i de l'article 24.1 de la Llei fonamental (GG), alguns autors han afirmat la competència general de la Federació pel que fa a l'execució de les directives comunitàries. La potestat d'integració federal («Integrationsgewalt») aniria, doncs, molt més enllà de la decisió de transferir competències constitucionals a les institucions europees. Implicaria també la participació exclusiva del Bund (Federació) en l'elaboració del dret comunitari i en l'execució de les obligacions que se'n deriven. Així, l'article 24.1 de la GG no es referiria únicament a la potestat d'estipulació dels Tractats internacionals: la decisió de crear un poder ex novo —les institucions europees— exigiria també una actitud

13. Vid., entre d'altres autors Caretti, P., *Ordenamiento comunitario e Autonomia regionale*. Giuffrè, Milà 1979, p. 120 i s.; Bassanini, F. i Caretti, *Autonomie regionali e poteri comunitari*. in *Comunità europee e ruolo delle regioni*. Giuffrè, Milà, 1981; Gaja, G., *L'attuazione delle direttive comunitarie in materia agricola tra stato e regioni*. Riv. di Diritto Inter., 1975, p. 227 i s.; Barbera, A. i Bassanini, *I nuovi poteri delle regioni*. Il Mulino, Bolònia, 1978, p. 120 i s.; D'Atena, A., *L'Esecuzione e l'attuazione delle norme comunitarie fra Stato e Regioni*. Giur. costituzionale, 1979, p. 1.242 i 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, Milà, 1983, p. 224 i s.; entre els defensors de la competència d'execució estatal, Vid. La Pergola, A., *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto comunitario*. Giuffrè, Milà, 1961, p. 339 i s.; id., *Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie della competenza del legislature regionale*. Giur. costituzionale, 1960, p. 1051 i s.; Paladin, L., *Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni*. Riv. Trim. di Dir. Pubbl., 1959, p. 431 i s.; Elia, L., *Decreto e funzioni internazionali. in Il trasferimento dell'agricoltura alle Regioni*. INE-ISAP, Bolònia, 1972, p. 37.

14. Bassanini i Caretti, *op. cit.*, p. 10 i 14.

15. *Giur. costituzionale*, 1972, p. 1432 i s.

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

permanent de renúncia per part dels òrgans interns, inclosos els Länder. En altres paraules, per tal que la Comunitat pugui emanar actes directament aplicables, els Länder haurien de renunciar a l'exclusivitat de llurs competències executives en els sectors o activitats afectats per les normes comunitàries.¹⁷

La tesi descrita sembla poc plausible. Si bé és cert que la potestat d'integració federal equival a l'obertura d'un espai constitucional per tal de facilitar el desenvolupament del dret comunitari, materialitzat en l'obligació d'aplicar les normes supranacionals, d'això no se'n dedueix una competència d'execució exclusiva a favor del Bund. D'altra banda, no es té en compte el veritable objecte de l'article 24.1: una cosa és la participació a la creació de les Comunitats europees; una altra de ben diferent, l'execució interna de les competències transferides.¹⁸ Atès que la Llei fonamental no permet de verificar l'existència d'una excepció implícita o explícita al principi de la competència d'execució exclusiva dels Länder, en virtut de l'article 70.1, aquests conserven íntegres llurs potestats executives en relació amb les matèries comunitàries que incideixen en llurs competències materials.¹⁹ En definitiva, quan els Länder disposen d'una competència legislativa exclusiva, la Federació no pot adoptar disposicions executives. La pràctica demostra palesament el respecte d'aquest principi per part de les autoritats federals.²⁰

2. La garantia d'execució del dret comunitari

El poder de decisió del govern central en les matèries comunitàries i la competència d'execució de les instàncies autonòmiques poden generar divergències d'interpretació, conflictes polítics o, senzillament, problemes de coordinació a nivell intern. El refús d'executar o l'execució incorrecta per part dels òrgans descentralitzats provocaria sens dubte greus dificultats. Se'n derivaria sobretot l'incompliment dels compromisos comunitaris assumits per la representació estatal. Mentre els principis del dret internacional²¹ i els Tractats comunitaris²² comporten l'obligació d'actuar, cal preguntar-se fins a quin punt el dret intern dels sistemes descentralitzats ho fa possible. Per això, prenent com a punts de referència els Tractats comunitaris i l'ordre jurídic intern, analitzarem les obligacions que les normes supranacionals imposen als òrgans descentralitzats, així com els instruments de coacció o substitució disponibles a Espanya i en el dret comparat en cas d'incompliment.

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

18. Shwan, 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 Rhmen kompetenz*. *Europarecht*, 1976, p. 251.

20. Rambow, G., *L'exécution des directives de la CEE en R.F.A.*. *Cahiers de Droit Européen*, 1970, p. 387.

21. En virtut de l'article 27 de la *Convenció de Viena* relativa al dret dels tractats internacionals: «Cap Estat no podrà invocar disposicions de dret intern per a justificar la no aplicació dels tractats».

22. El Tribunal de Justícia s'ha pronunciat repetidament a aquest respecte. Per exemple, en la sentència del 2.2.1982 (*Comissió contra el Regne de Bèlgica*) aquest ha indicat que: «Un Estat membre no pot invocar disposicions, pràctiques o situacions particulars del seu ordenament jurídic intern per a justificar l'incompliment de les obligacions derivades de les directives comunitàries».

A. L'obligació d'execució segons el dret comunitari

En la mesura que un Estat no unitari cedeix competències internes atribuïdes a les instàncies autonòmiques, semblaria que a aquestes no els resta cap altra opció que la d'adoptar les mesures necessàries per tal de garantir l'execució del dret supranacional. Els actes comunitaris esdevindrien, doncs, disposicions d'aplicació general i obligatòria. Cal recordar tanmateix que les competències residuals dels Estats membres relatives a llur organització jurídic-política interna no autoritzen la Comunitat a preestablir els òrgans executors responsables en cada cas. Òbviament, els actes comunitaris no s'adrecen només als òrgans centrals de l'Estat. En matèria de directives, per exemple, l'article 189 del Tractat CEE obliga el conjunt dels òrgans interns a respectar els objectius polítics, normatius i administratius a assolir. El reconeixement del deure general d'execució no soluciona però el problema subjacent: l'incompliment de les obligacions. Al mateix temps, cal dubtar que les potestats de control de la Comissió europea (arts. 155, 169 i 177 Tractat CEE) incideixin realment en el dret de les entitats autònomes. Tot i que l'obligació d'informació dels Estats membres autoritza la Comissió a establir contactes directes amb les autoritats afectades, la declaració formal d'incompliment haurà d'anar adreçada al govern central. És cert que el Tribunal de Justícia podrà prendre en consideració qualsevol comportament il·legítim i requerir una acció immediata. Això no obstant, la Comunitat no disposa dels mitjans necessaris per a garantir l'execució de les sentències. En cas de refús dels Parlaments o dels executius autonòmics, el Tribunal es dirigirà contra l'Estat, el qual podrà recórrer a la coacció o a la substitució pura i simple només quan el dret intern li ho permeti.

B. La garantia d'execució segons el dret intern

La dualitat de les competències legislatives pot representar una dificultat per a l'Estat central quan les entitats autònomes no executen o executen incorrectament una norma comunitària. Aquesta problemàtica ha estat afrontada de manera diversa a Itàlia i a la RFA. En el primer cas, la potestat de substitució atorgada a l'Estat ha suscitat grans reserves per part de la doctrina. A la RFA, malgrat les construccions doctrinals, ni la competència supletòria, ni el poder de coacció del Bund no semblen aplicables a l'execució de les normes comunitàries. Pel que fa a Espanya, l'exercici de la coacció estatal implica el recurs al procediment extraordinari de l'article 155 de la Constitució.

a) Itàlia

El reconeixement de la competència executiva de les regions en matèria comunitària ha estat precedit per l'atribució a l'Estat d'un poder de substitució no previst per la Constitució. En virtut del decret 616 de 1977 de transferència de funcions estatals a les regions, les directives comunitàries han de ser transposades per una llei nacional en la qual hauran de figurar els principis d'aplicació i, supletòriament, les normes de detall. Sobre la base d'aquesta llei, les regions elaboren les normes d'aplicació respectives. En cas d'inacció, entraran en vigor les disposicions supletòries dictades per l'Estat. D'altra banda, tot i que el legislador reconeix la competència administrativa de les regions, en cas de carència, el govern podrà adoptar les mesures necessàries. L'esmentat decret planteja dos tipus de problemes.

En primer lloc, hom no ha tingut en compte la tendència creixent cap a l'emanació de directives detallades susceptibles d'aplicació directa i immediata. En una tal hipòtesi, la intervenció estatal és, o bé supèrflua, si es limita a reproduir mecànicament les directives, o bé contrària a la distribució competencial, si es dedica a desenvolupar-ne els extrems.

D'altra banda, l'actitud del legislador estatal, a més de ser criticable des del punt de vista del dret comunitari, no deixa de plantejar problemes de constitucionalitat.²³ En efecte, l'anàlisi del sistema constitucional italià no permet de deduir-ne l'exigència d'una llei de transposició destinada a garantir l'eficàcia interna de les directives comunitàries.²⁴ Només raons d'ordre pràctic podrien aconsellar, en alguns casos, l'adopció de mesures concretes per tal de facilitar una execució correcta i coordinada per part de les regions.²⁵ Malgrat això, no solament el decret 616 imposa el principi general del poder de transposició estatal, sinó que la pràctica seguida des d'aleshores s'ha traduït en una restricció sistemàtica de les competències regionals mitjançant la transformació de les normes de principi en normes de detall.²⁶

La potestat de substitució troba un fonament discutible en la identificació, pròpia de la teoria dualista²⁷ entre l'Estat, subjecte del dret internacional i l'Estat-apa-rèll. Aquesta premissa equívoca condueix a establir una oposició entre l'Estat, responsable dels compromisos comunitaris, i les regions, irresponsables en l'àmbit supranacional, però susceptibles de vulnerar aquests compromisos per raó de llurs competències internes. Tot i que els Estatuts especials imposen a les regions el respecte de les obligacions internacionals assumides per l'Estat, cap disposició constitucional no autoritza, però, aquest a autoatribuir-se un poder de substitució. Cal preguntar-se, doncs, fins a quin punt els òrgans centrals es troben mancats de mitjans de reacció enfront dels eventuals incompliments.²⁸

Mitjançant l'acord explícit del Parlament, la Constitució (art. 68) autoritza el President de la República a dissoldre els Consells regionals en cas d'incompliment reiterat de llurs deures constitucionals. Es tracta evidentment d'una solució extrema, l'eficàcia de la qual està encara per demostrar, atès que no ha calgut mai aplicar-la. Per tal de sortir d'aquest impasse, alguns autors han suggerit dos altres instruments alternatius: el plantejament d'un conflicte de competències davant de la Cort constitucional²⁹ i l'emanació d'un decret-llei governamental.³⁰ Mentre la primera via sembla poc adequada a les hipòtesis d'inacció regional, sobretot tenint en compte els terminis comunitaris, la segona no és aplicable a les regions dotades d'un Estatut especial.

Cal, doncs, remarcar l'absència de mecanismes constitucionals ordinaris mitjan-

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

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

25. Aquest és el cas, en particular, de les directives «genèriques», les quals poden donar lloc a criteris d'execució molt heterogenis.

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

27. Romano, S., *L'Ordinamento Giuridico*, Laterza, Florència, 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*, 1976, 2, p. 2300; 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.

çant els quals l'Estat pugui suplantar les regions en l'activitat d'execució de la normativa comunitària. Només així s'entén el recurs al principi no escrit del respecte de les obligacions internacionals per a deduir-ne una potestat de substitució a favor de l'Estat. Tanmateix, el silenci del text constitucional també pot ser interpretat com una protecció de l'autonomia regional enfront de les ingerències externes. L'únic procediment acceptable hauria estat la introducció de la potestat de substitució a través d'una llei constitucional. S'arriba així al veritable nus del problema; la necessitat d'adaptació del dret constitucional italià a les exigències de la integració europea ha estat obviada mitjançant la limitació del principi d'autonomia.

De forma paradoxal, la preocupació que inspira la solució centralista de 1977 no ha trobat la deguda correspondència al si dels òrgans centrals. El 1985, més de 150 directives estaven pendents d'aplicació malgrat el venciment dels terminis fixats per la Comissió. Per la seva banda, el 1982, el Parlament havia autoritzat ja el govern a adaptar 97 directives pendents d'aplicació. Així, doncs, quan els òrgans responsables de la recepció interna del dret comunitari es mostren reticents o incapaces de fer-ho, la paralització que en resulta per a l'exercici de les competències regionals acaba perjudicant la credibilitat de l'Estat italià. A aquesta primera contradicció cal afegir-ne una altra més teòrica: si per la manca d'una norma de recepció estatal les directives estan desproveïdes d'eficàcia per a les regions, en el pla intern, aquestes mantenen intactes llurs competències. En d'altres termes, com ho assenyala Strozzi,³¹ en les matèries objecte de les mesures comunitàries, les regions conserven íntegra llur potestat normativa en absència d'una norma de transposició estatal.

En conclusió, si la solució «preventiva» adoptada a Itàlia representa una limitació de les competències regionals, tampoc no ha contribuït a millorar les condicions d'aplicació del dret comunitari. En qualsevol cas, segons l'opinió prevalent en la doctrina regionalista,³² l'obligació d'execució del dret comunitari incumbeix sense excepció al conjunt dels òrgans interns. Aquest deure s'imposa a les regions encara que els òrgans centrals de l'Estat no estiguin en condicions d'assumir les tasques que s'han autoatribuït.

b) La República Federal Alemanya

En l'opinió d'alguns autors,³³ l'article 24.1 de la Llei fonamental representa implícitament una font d'obligacions per al conjunt dels òrgans interns. Des d'aquest punt de vista, en executar el dret comunitari, els Länder es limitarien a exercir llurs deures constitucionals. El Bund gaudiria de la facultat de supervisió d'aquests durant la fase d'execució normativa de les directives, igual com succeeix amb la legislació federal. En la mesura que els ens federats han ratificat els Tractats comunitaris a través del Bundesrat, se'n derivaria una obligació de fidelitat respecte a les decisions emana-

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

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

33. Vid., per a tots, Spetten, J., *Gemeinschaftenrecht und Bundesländerkompetenz im Lichte des Grundgesetz*. Freiburg, 1970, p. 112 i 120.

des dels òrgans supranacionals. Un altre sector de la doctrina ha tractat de deduir el deure d'execució dels Länder del procés de «comunitarització» de l'Estat federal.³⁴

—La «Bundestreue» comunitària

El principi de «Bundestreue» o fidelitat federal, aplicat a la CEE, permetria d'afrontar les hipòtesis d'inactivitat o d'infracció dels Länder a la normativa comunitària. Així, el Bund podria recórrer a l'article 83 de la Llei fonamental per tal de forçar l'activitat d'execució arribant, fins i tot, en cas de necessitat, a la substitució pura i simple dels òrgans regionals (art. 37 GG). Atès, però, que la «Bundestreue» només s'aplica a la regulació de relacions jurídiques ja existents (sobretot a la delimitació dels àmbits competencials respectius) i no a situacions sorgides «ex novo», aquesta interpretació sembla més aviat dubtosa.³⁵ La majoria dels autors³⁶ consideren, d'altra banda, que existeix una desproporció evident entre les mesures constrictives de l'article 37 i les finalitats perseguides. En darrera instància, com ho ha afirmat H. Schwan³⁷, la lleialtat dels Länder a les institucions comunitàries només serà constitucionalment exigible quan aquests puguin adreçar llurs pròpies instruccions a la representació permanent alemanya.

—El procés de «comunitarització» de l'Estat federal

Segons aquesta hipòtesi, l'obligació d'execució dels Länder no es derivaria només de l'acord de ratificació del Bundesrat o del principi de fidelitat federal, sinó també de la integració global de l'Estat («Gesamstadt») en una Comunitat supranacional. Això obligaria els Länder a exercir llurs competències de conformitat amb els compromisos assumits per les autoritats federals. En cas d'incompliment, aquestes estarien legítimes per a reclamar l'aplicació de l'article 37 de la Llei fonamental.

Aquest plantejament no és del tot convincent. Tot i suposant que les normes comunitàries siguin assimilables a les lleis federals previstes a l'article 83 GG (execució per atribució directa de la legislació federal), les autoritats autonòmiques són lliures de no exercir llur competència exclusiva d'execució normativa. Segons l'opinió general,³⁸ el Bund no pot recórrer a les mesures de control —incloent-hi la coacció— de l'article 84.3, car aquestes es refereixen exclusivament a l'execució administrativa del dret federal.³⁹ El recurs al procediment extraordinari de l'article 37 només seria possible sobre la base d'una analogia entre el dret comunitari i el dret federal. Ara bé, si a nivell intern els Länder no estan obligats a executar el dret del Bund, encara menys el dret comunitari. Heus ací per què l'aplicació de la coerció federal en matèria comunitària es fa molt dubtosa.

En conclusió, no sembla que la Constitució alemanya garanteixi l'execució efectiva del dret comunitari quan la competència corresponent escau als Länder. Per tal d'evitar l'inici d'un procediment d'incompliment contra la RFA, el Bund depèn sobretot de la voluntat de col·laboració dels Länder. De fet, el govern federal ha accedit

34. Ipsen, H. P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt, 1966, p. 248 i 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, Colònia, 1969, p. 320.

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

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

39. Fins i tot en aquesta hipòtesi, la intervenció del Bund exigiria el consentiment previ del Bundesrat.

sempre a les reclamacions dels ens federats relatives a llurs competències legislatives exclusives.⁴⁰

c) Espanya

Alguns autors han volgut identificar la noció de garantia de l'article 93 CE amb l'atribució a l'Estat d'un poder de substitució, àdhuc al marge del repartiment competencial. Els òrgans centrals podrien recórrer així a dos instruments de coacció: les lleis d'harmonització i el procediment extraordinari de l'article 155 CE.⁴¹

—Harmonització o substitució «preventiva»

Ateses llurs característiques intrínseques, les lleis d'harmonització no poden constituir un mecanisme normal de substitució preventiva de cara a l'execució del dret comunitari, almenys quan la competència afectada es troba atribuïda de forma exclusiva a les Comunitats autònomes. L'harmonització «ex ante» amb finalitats preventives comportaria una reducció substancial del poder de decisió reconegut a les instàncies autònomes, amb la qual cosa augmentarien els contenciosos suscitats davant del Tribunal constitucional. Les lleis d'harmonització podrien omplir, a posteriori, els espais no coberts pel legislador autonòmic. En aquesta hipòtesi, el dret estatal assumiria plenament la funció supletòria que li assigna la Constitució. Ara bé, si l'homogeneïtzació legislativa apareix com una via idònia de cara a completar l'activitat normativa regional, no constitueix el mitjà adient per a reparar les infraccions.⁴²

—L'article 155

Com és sabut, aquesta disposició habilita el govern de l'Estat per adoptar les mesures coactives necessàries per a garantir l'execució de les obligacions que pertiquen a les Comunitats autònomes o assegurar la protecció de l'interès general. Aquest procediment sembla, però, poc compatible amb les exigències del dret comunitari. La seva aplicació exigeix, en efecte, l'acompliment d'una sèrie de condicions prèvies:⁴³

- 1.ª la constatació efectiva de l'incompliment d'una Comunitat autònoma només es pot produir una vegada exhaurits els terminis establerts;
- 2.ª l'acció o omissió necessàries per a iniciar el procediment han de ser equiparables a «un greu atemptat contra l'interès general d'Espanya»;
- 3.ª la iniciativa governamental ha d'anar sempre precedida d'un advertiment al President de la Comunitat implicada;
- 4.ª en cas de refús explícit, el restabliment de la disciplina constitucional exigeix el consentiment de la majoria absoluta dels senadors.

D'altra banda, l'administració autonòmica objecte de les mesures coactives estarà sempre en condicions de suscitar un conflicte de competència davant del Tribunal constitucional. Tot i admetent la possibilitat d'una substitució de l'administració

40. Malanczuk, P., *Les politiques communautaires et les Länder en R.F.A.*, Rev. Franç. d'Admin. Publ., 34, 1985, p. 296.

41. Muñoz Machado, *Ordenamiento de las relaciones*, art. cit., p. 70 i 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 i s.

autonòmica per la central, no hi ha dubte que l'article 155 constitueix una font potencial d'instabilitat política incapaç de garantir per si sola el respecte dels compromisos comunitaris.

En definitiva, l'exercici de la coacció estatal planteja problemes constitucionals i pràctics importants. Mentre a Itàlia el reconeixement de la competència d'execució de les regions ha comportat la introducció subreptícia del poder de substitució estatal i, per tant, una reducció substancial del marge d'autonomia regional, a la RFA la Federació ha de comptar amb la voluntat de col·laboració dels Länder a l'hora d'aplicar la normativa comunitària. La Constitució espanyola ha optat per una posició intermèdia. Tot i que la coacció estatal planteja pocs dubtes, les garanties procedimentals que l'envolten en fan un instrument incapaç de garantir l'execució normal del dret comunitari. Des d'un punt de vista pràctic, el recurs a la coacció, encara que adopti la forma d'una substitució, implica en qualsevol cas una constatació prèvia d'incompliment i, per tant, l'inici del procediment corresponent contra l'Estat espanyol per la Comissió de Brussel·les. A més, cal tenir en compte la dificultat de realitzar un control sistemàtic de la multitud de disposicions normatives i administratives adoptades per disset executors dotats de competències heterogènies. El govern i el parlament estatals es trobaran en una posició semblant a la de la Comissió en relació amb els Estats membres: com que ni l'un ni l'altre no disposen dels mitjans susceptibles d'impedir l'adopció de mesures contràries al dret comunitari, la majoria de les vegades, caldrà recórrer a la via jurisdiccional per a corregir les infraccions constataades. L'anàlisi político-administrativa afegeix nous elements de complexitat al procés d'execució.

III. L'execució com a procés polític

En un sistema descentralitzat, l'execució no pot ser considerada com la simple transposició legislativa o reglamentària de les normes dictades pel nivell superior de govern. Implica també una determinada traducció política de les decisions. En contra de la concepció tradicional de l'execució, el procés a través del qual una determinada mesura és objecte de mediacions, negociacions i modificacions no s'atura en el moment de la formulació o adopció legal, sinó que continua rebent influències susceptibles de modificar els objectius inicials a través de l'actuació dels executors i de la reacció dels agents socials afectats.⁴⁴ Durant la fase executiva, s'han de prendre mesures concretes; cal repartir també els recursos entre els diferents programes. Aquestes operacions impliquen un seguit de decisions polítiques.⁴⁵ En suma, decisió i execució formen part d'un sol i únic procés caracteritzat per la interdependència, fins al punt que s'esdevé difícil de dir on acaba la fase de formulació de les polítiques i on comença llur execució efectiva.⁴⁶

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

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.

1. *La perspectiva tradicional*

La perspectiva tradicional del procés d'execució o enfocament «top-down», segons la terminologia corrent emprada en la literatura anglosaxona,⁴⁷ no té en compte l'interacció esmentada. Hom estableix, en efecte, una distinció clara entre la fase pròpiament política (la decisió) i l'administrativa o «burocràtica» (l'execució). La correcció dels errors, infraccions o desviacions dels executors resulta de la intervenció de les instàncies decisòries, les quals clarifiquen els objectius, reforcen els mitjans de coordinació i control i amplien les vies de comunicació. Aquesta perspectiva planteja, però, l'inconvenient de pressuposar que la voluntat dels qui decideixen és suficient per a modificar les pràctiques indesitjables.

A. Clarificació dels objectius

Primer de tot, cal recordar els problemes de definició que caracteritza algunes polítiques públiques. En l'àmbit comunitari, hom constata la dificultat d'harmonitzar les percepcions, estratègies i objectius divergents, quan no contradictoris, d'un conjunt de dotze actors, cada un dels quals tracta de maximitzar els avantatges i de minimitzar els inconvenients. Les pressions internes, la influència de les concepcions relatives a la sobirania nacional, l'actitud dels Parlaments, el caràcter descentralitzat o no de l'Estat, la diversitat de les tradicions político-administratives condicionen en major o menor grau els comportaments. La impossibilitat freqüent d'arribar a acords concrets i la dificultat paral·lela dels actors d'actuar individualment al marge dels principis establerts constitueixen un dels riscos principals dels sistemes de decisió pluralistes basats, com la CEE, en la regla de la unanimitat. En darrera instància, el funcionament del sistema depèn gairebé exclusivament de la voluntat comuna de creació i manteniment del consens polític. D'altra banda, encara que s'arribi a un acord de principi de cara a l'adopció d'alguna mesura, la negociació no permet sempre d'aclarir-ne els objectius específics. Per això, moltes vegades, hom no va més enllà del mínim comú denominador. Al mateix temps, però, l'ambigüïtat pot constituir també la condició sine qua non per a poder prendre una decisió, sobretot quan el consens implica unanimitat.⁴⁸

De vegades, els responsables de les decisions tenen una consciència clara dels problemes a afrontar (atur, desigualtats regionals, contaminació, etc.). Els manca no obstant la certesa dels objectius a assolir o la voluntat d'assumir-ne els costos.⁴⁹ A la CEE, la varietat dels contextos socio-econòmics tendeix a accentuar encara més els problemes.⁵⁰ Les dificultats de clarificació poden estar relacionades també amb la complexitat tècnica d'alguns expedients. La política industrial n'és un exemple palès.⁵¹

47. Vid. Pressman & Wildavsky, *op. cit.*, p. XV; Mazmanian i Sabatier, *Effective Policy Implementation*, Lexington Books, Toronto, p. xiii.

48. F. W. Sharpf, *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, Wissenschaftszentrum, Berlín, 1985. Segons aquest autor, fins ara, l'aplicació de la regla de la unanimitat ha tingut efectes semblants pel funcionament dels sistemes de decisió alemany i comunitari.

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

50. Per una visió federalista del procés d'execució, Vid. Rein, M. i Rabinowitz F., *Implementation: a Theoretical Perspective*, in W. D. Burnham i M. N. Wernberg, *Politics and Public Policy*, MIT Press, Cambridge, 1978, p. 42 i 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 i s.

Tot sovint, els objectius són formulats d'una forma volgudament genèrica per tal d'ampliar la llibertat d'actuació dels òrgans interns encarregats de l'execució. En aquestes hipòtesis, la directiva serà l'instrument normatiu més adient. En general, l'èxit d'una política dependrà més de l'autonomia d'interpretació dels executors que no pas del grau d'especificació dels objectius.⁵²

B. Coordinació i control

Quant als procediments de coordinació i control, els partidaris de la perspectiva tradicional proposen una doble reducció: la dels actors implicats i la dels nivells d'administració necessaris per a aconseguir una transmissió més eficaç de les decisions.⁵³

En el cas espanyol, tractant-se d'institucions dotades de competències constitucionals i estatutàries en la matèria, la limitació del nombre d'executors s'esdevé pràcticament impossible. Aquesta situació de partida planteja innegablement problemes de coordinació i de supervisió. Les possibilitats de coordinació dependran, entre d'altres factors, de la regularitat i de la qualitat de la informació oficial i informal adreçada als òrgans autònoms competents, dels contactes establerts amb la Comissió i de la definició comuna dels criteris a seguir de cara a l'execució. Cal tenir en compte també el grau de predisposició dels funcionaris de les diferents administracions implicades a cooperar en els aspectes relatius a la gestió i control de les polítiques. En sentit contrari, la coordinació s'esdevindrà molt més difícil i complexa si els encarregats de l'execució es troben exclosos del procés de decisió.⁵⁴

El control o la supervisió del procés d'execució per la Comissió europea tenen un abast pràctic molt limitat, essent llur finalitat principal la de reunir la informació necessària per a decidir l'inici o no d'un procediment per incompliment. Llur eficàcia és més gran en l'esfera normativa que no pas en la de la gestió corrent de les polítiques comunes.⁵⁵ Mentre, en el primer cas, la Comissió disposa d'un cert nombre de mitjans de pressió i, en particular, del recurs al Tribunal de Justícia, quan les polítiques estan menys elaborades i els anells entre els diferents graons intraestatals són més nombrosos, aquesta difícilment podrà saber quines mesures han estat aplicades de forma efectiva, si ho han estat de manera uniforme a tots els Estats membres o, per últim, si les autoritats responsables comparteixen els objectius prefixats. Després d'una observació atenta del procés d'execució de les polítiques comunitàries, H. Wallace⁵⁶ ha constatat que: «Ambiguities and discrepancies abound, dissonance of purpose persists, and previous information is often unavailable».

A la RFA, on l'execució de les mesures comunitàries no planteja problemes especials, la consulta i coordinació regulars entre les administracions federal i federades i els serveis de la Comissió compensen avantatjosament l'absència de mecanismes

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

53. Mazmanian, P. & Sabatier, 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 i s.

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

56. *Ibidem*, p. 67.

de control específics. Hom remarca igualment l'especial sensibilització dels funcionaris respecte al control indirecte de l'aplicació legal i de la gestió de les polítiques comunitàries efectuat pels grups d'interessos.⁵⁷

A Itàlia, la creació del ministeri per a la coordinació dels afers comunitaris, el 1980, representà el primer pas de cara a la institució d'una instància central de control i coordinació del procés d'aplicació de les normes europees. Això no obstant, persisteixen els defectes, exemplificats sobretot en les divergències entre els negociadors a Brussel·les i els executors. El voluntarisme polític no ha permès, doncs, d'eliminar els obstacles político-administratius tradicionals.

C. Comunicació.

En un sistema descentralitzat, la comunicació interadministrativa juga un paper clau de cara a aconseguir una execució eficient de les decisions. En general els textos legals van acompanyats de consideracions específiques sota forma de directrius, recomanacions o contactes informals. A nivell comunitari, la pluralitat dels actors en presència i la diversitat de les situacions fan que aquesta pràctica revesteixi un caràcter més important.⁵⁸

La comunicació no constitueix, però, un recurs polític només pels qui decideixen. El control de la informació de base atorga als executors un paper determinant en el procés de decisió. La insuficiència o deficiència de la informació subministrada pels executors és, probablement, una de les variables més explicatives del fracàs de determinats programes. Tot procés d'execució comporta ajustaments constants entre finalitats i objectius. Les condicions inicials varien amb el temps. En definitiva, l'èxit d'una decisió pressuposa una capacitat de canviament en resposta a les modificacions que es vagin produint. Aquestes poden referir-se a les causes i característiques del problema a resoldre, però, també, en molts casos, i com a resultat de l'evolució dels valors socials, a la definició mateixa del problema i als objectius assignats a la decisió.

Atès que la informació adreçada a la Comissió europea prové generalment dels òrgans interns dels Estats membres, de vegades, aquests proposen programes coherents —en aparença— amb els criteris de selecció establerts, però poc adequats en realitat als objectius perseguits per les polítiques comunes.⁵⁹ D'altra banda, si no disposen de la informació relativa a llur impacte concret i a les condicions d'execució, els serveis competents de la Comissió no podran introduir les correccions necessàries. Per tant, la segmentació administrativa i el control de la informació poden dificultar la coherència dels objectius comunitaris amb les prioritats internes.

En resum, hem vist que la perspectiva tradicional caracteritza els problemes que apareixen durant el procés d'execució com un dèficit de coordinació, de control i de comunicació, agreujat sovint per l'ambigüïtat o la inconcreció dels objectius. Corregir aquestes disfuncions no significa, però, necessàriament, resoldre els problemes. R. Elmore⁶⁰ ha demostrat les dificultats que experimenten els òrgans de decisió quan tracten de modificar les variables que condicionen llurs comportaments. Les possibili-

57. Herbeck, 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 i s.

59. *Ibidem.* p. 295.

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

tats d'intervenció esdevenen encara més minses quan l'execució és atribuïda a òrgans independents. En aquest sentit, la perspectiva «bottom-up» permet d'esbrinar un seguit d'aspectes rellevants que escapen a l'enfocament tradicional del procés d'execució.

2. La interdependència decisió-execució

L'anàlisi «bottom-up» se centra en els aspectes pràctics de l'execució:⁶¹ la multiplicitat dels actors i de les organitzacions implicats i la varietat dels lligams que els uneixen; els sistemes de valors, els interessos en presència, l'autonomia de decisió i el poder polític de què disposen; i, finalment, els mecanismes d'interacció emprats i, en especial, la negociació i l'intercanvi polítics. Subratllar la importància de la negociació i l'intercanvi per l'acció política no significa, però, subestimar el pes de les estructures formals de relació. En tant que marc del procés polític-administratiu, les regles del joc determinen la força dels actors en presència. En la mesura que acoten els marges de maniobra respectius, poden també limitar o augmentar les possibilitats de negociació i de conflicte.

A. Conflictes i negociacions

La recerca empírica tendeix a demostrar que els conflictes d'interessos i no els interessos comuns són el condicionant principal de l'activitat d'execució. Per a ser efectiva, aquesta exigeix, no solament un consens inicial entre els òrgans de decisió i els d'execució, sinó, també, l'establiment de procediments de negociació i resolució de conflictes o, com ho assenyala Y. Mény:⁶² «(...) des ajustaments mutuels entre les divers protagonistes engagés dans cette phase délicate que constitue la transformation d'un objectif en décisions juridiques, en actes matériels, en attitudes et comportements». Hom té tendència a pensar que les lluites d'influència política es limiten a la fase de concepció, elaboració i aprovació de les polítiques públiques i que, una vegada superada aquesta, desapareixen. Res més allunyat de la realitat: les tensions que caracteritzen el procés polític es desplacen simplement cap al terreny de l'execució. Aquest es veu influït per les mateixes variables que han facilitat o complicat la recerca del compromís durant la fase de decisió a través del joc de relacions interadministratives, l'actuació dels grups d'interessos o les reaccions socials. L'autoritat administrativa pot ser contrarestada per la pressió política; les potestats legals ho poden ser també pel control de la informació.⁶³ Tots aquests elements aconsellen de relativitzar la capacitat de maniobra de la Comissió i dels governs centrals a nivell comunitari, almenys pel que fa als Estats membres no unitaris.

Com ho ha indicat J. Toonen:⁶⁴ «Public interorganizational pluralism is to be analysed in terms of the way in which interdependencies generate patterns of conflict and cooperation». En una organització complexa com la Comunitat europea, els conflictes potencials són innumbrables, tant a nivell vertical com horitzontal: entre la Comissió i els Estats membres, entre els Estats i en el si d'aquests. Els litigis es poden plantejar entre ministeris, entre el govern central i les entitats territorials o, àdhuc,

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

62. Mény, *art. cit.*, p. 189.

63. Barret & Hill, *art. cit.*, p. 220.

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

entre aquestes. La conflictivitat no és només la conseqüència del pluralisme políticoinstitucional. Es troba alimentada també pels grups d'interessos (sindicats, patronals, etc.) que recolzen o contesten una determinada política per tal d'augmentar-ne, limitar-ne o, simplement, annular-ne els efectes. La política agrícola comunitària constitueix potser un dels exemples més paradigmàtics d'aquest fenomen.⁶⁵

Igual com succeeix en el pla intern, es creen coalicions o agrupaments d'interessos públics i privats que acaben jugant un paper determinant en la formulació i execució de les polítiques. Segons F. W. Scharpf:⁶⁶ «At the institutional level, the Community is unequivocally supported by the self-interest of the vertical alliances of policy specialists, 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 of 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'».

Les entitats regionals poden jugar un paper molt actiu al mig d'aquesta constel·lació d'interessos. A la RFA, l'aliança conjuntural entre els Länder i la Comissió ha resultat sovint decisiva per tal de flexibilitzar les posicions del govern federal en algunes matèries atribuïdes a la competència dels primers.⁶⁷ Gràcies a la capacitat d'organització dels interessos econòmics locals i a les pressions exercides sobre les autoritats de Roma i de Brussel·les, Lombardia ha obtingut avantatges financers substancials en el marc de la política comunitària de reconversió de la siderúrgia.⁶⁸

En definitiva, més enllà de les responsabilitats normatives i administratives en sentit estricte, les Comunitats autònomes disposen d'un seguit de recursos essencials tals com la informació necessària per a la presa de decisions, la coordinació de base, el seguiment pràctic de les mesures adoptades, l'avaluació dels resultats i la mobilització dels grups d'interessos. Tots aquests elements garanteixen una participació de facto en la formulació de les polítiques.⁶⁹

B. La col·laboració interna

A nivell intraestatal, el contingut, abast i condicions d'aplicació de les polítiques comunitàries comencen ja a suscitar algunes divergències (Fons social, programes regionals, política agrícola) que, sens dubte, aniran augmentant en el futur. Òbviament, la solució no pot consistir a amagar els problemes o a imposar solucions unilaterals generadores de nous conflictes. Es tracta, al contrari, de crear un marc de relacions susceptible d'afavorir el consens pre i post-decisional entre els actors públics implicats. En aquesta perspectiva, la consulta i la comunicació interadministratives han de ser completades amb l'intercanvi i la negociació política. Ja hem vist

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

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

que les Comunitats autònomes estan en condicions de modificar les decisions en funció de llurs interessos i de les pressions rebudes. L'activitat executiva afecta no solament el grau d'eficàcia de les polítiques, sinó també les opcions estatals i, en darrera instància, l'elaboració dels projectes comunitaris. Per això, la participació autonòmica en el procés de preparació de les decisions s'esdevé inevitable si hom pretén minimitzar les disfuncions organitzatives i els conflictes.

a) Maximització dels problemes

L'exemple d'Itàlia demostra a bastament que les dificultats d'aplicació del dret comunitari es deriven dels mateixos factors que actuen negativament durant la fase d'elaboració de les decisions: la sectorialització de les relacions interadministratives i la feblesa político-institucional de les regions. El primer fenomen obeeix a la manca de coordinació entre els diferents ministeris i es troba accentuat per la tendència de l'administració a organitzar-se segons les necessitats del personal burocràtic i no segons les funcions a exercir. Com ho ha notat S. Cassese:⁷⁰ «(...) 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». Quant a les dificultats de les regions per a fer sentir llurs veus en els centres de decisió estatals o, àdhuc per a trobar interlocutors vàlids a aquest nivell, no és aquest el lloc més adient per a analitzar-ne les causes.⁷¹ El fet és que si l'absència de coordinació i de col·laboració és ja, per si mateix, un factor d'ineficiència, encara més quan existeix, com en el cas dels programes comunitaris, un grau elevat d'interdependències i superposicions entre serveis adscrits a aparells diferents.

Les regions en pateixen directament les conseqüències. A més d'haver de respectar les prerrogatives estatals pel que fa a l'adaptació interna de les directives, cal que s'adrecin a cada un dels ministeris interessats abans de poder exercir llurs responsabilitats executives. Les vicissituds del procés d'aplicació de les directives agrícoles de 1972 són prou significatives a aquest respecte. El govern central tardà més de catorze mesos a sotmetre el projecte corresponent al Parlament. Per entendre aquest retard, cal tenir en compte que les negociacions comunitàries havien estat conduïdes pels ministeris d'Agricultura i d'Afers Exteriors, mentre que l'adaptació interessava igualment els departaments de Finances, Tresor, Indústria i Comerç. D'altra banda, les dilacions estatals es veuen agreujades per les carències organitzatives d'algunes regions. Aquestes dificultats podrien ser superades, si més no en part, a través de l'associació directa de les autoritats regionals al procés de negociació. Com ha estat recentment observat en una investigació relativa a l'execució de les polítiques comunitàries a Itàlia:⁷² «Pour améliorer la participation des régions, tant dans la phase de

70. Cassese, 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. Vegeu, entre d'altres, Pasquino, G., *Il sistema politico italiano*. Laterza, Roma-Bari, 1985; Dente, B., *Governare la frammentazione: Stato, Regioni ed Enti Locali in Italia*. Il Mulino, Bolònia, 1985; Senato della Repubblica-Camera dei Deputati, *Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi*. Indagine conoscitiva, Doc. Parlamentari, Roma, des. 1984; Morata, F., *Autonomia Regional i Integració Europea*. IEA, Barcelona (en curs de publicació), 1987.

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

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) Minimització dels conflictes

El model alemany es basa, al contrari, en un enfocament col·laboratiu. En primer lloc, el Bund és conscient de la dificultat que tindria per a fer respectar una decisió adoptada sense el consentiment o la consulta prèvia dels Länder quan l'execució pertoca a aquests. D'altra banda, el govern federal ha de tenir en compte l'experiència tècnica de les autoritats federades. En general, la negociació facilita l'assoliment de compromisos acceptables per ambdues parts, essent més gran la influència del Bund quan les decisions afecten de forma directa els interessos de la Federació, mentre que el pes dels Länder es manifesta sobretot en les matèries o sectors atribuïts a llur competència legislativa o administrativa. L'absència de qualsevol mena de control sobre les activitats dels Länder troba una correspondència en l'interès d'aquests a participar activament en els processos de decisió i aplicació de les polítiques.

D'altra banda, els procediments de negociació previs a la presa de decisions preveuen l'associació o, almenys, la informació de totes les administracions encarregades d'aplicar-les. A més, durant la fase preparatòria, els feed-back intra-administratius faciliten la corresponsabilització dels funcionaris implicats als diferents nivells. Així, l'èxit relatiu de l'execució de les polítiques comunitàries a la RFA es pot considerar com l'efecte més important d'un mètode de negociació rigorós i atent pel que fa a les repercussions internes. En llur estudi relatiu a l'aplicació del dret comunitari a la RFA, Hrbeck i Wessels⁷³ arriben a la següent conclusió, aplicable al conjunt dels Estats membres: «The degree of problem in implementing Community directives and regulations is inversely dependent upon the quality of reaching these directives: the more careful you are in negotiating, the fewer problems you have afterwards or: the more time you spend in preparation, the less time and problems you have with implementation».

El grau d'eficiència sembla dependre, entre d'altres variables, de la coherència interna dels diferents nivells de l'aparell de negociació o dels mètodes emprats per a incorporar els interessos dels executors durant la preparació de les decisions. En definitiva, la participació dels òrgans executors en el procés de formulació de les polítiques apareix com una condició necessària per a l'èxit de l'execució.

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