

INVESTIGACIÓ EMPÍRICA SOBRE L'APLICACIÓ DEL DRET COMUNITARI PER LES ADMINISTRACIONS DELS ESTATS MEMBRES*

Heinrich Siedentopf

1. La Comunitat Europea com a comunitat jurídica

Karl Carstens va definir la Comunitat Europea com «una unió voluntària d'Estats en la qual correspon a la dignitat i la idiosincràsia dels Estats membres sotmetre's sense reserves al dret i només al dret». El dret europeu comú és precisament un dels vincles sòlids de la Comunitat. L'aplicació del dret comunitari pels i als Estats membres és quelcom més que una homologació del dret i que una condició per a un funcionament del Mercat Comú sense friccions: constitueix la base mateixa de la Comunitat Europea (CE).

La CE és una comunitat de producció jurídica que, en el marc de les seves competències i mitjançant els seus instruments jurídics, com el decret, la directriu o la decisió, crea un dret europeu. El dret comunitari és el mitjà primordial per a imposar la política comunitària. Per a aquesta imposició i, doncs, per a la realització de la política comunitària, cal que el dret comunitari sigui aplicat en la pràctica per tots aquells als quals va dirigit de manera vinculant o facultativa, directament o indirecta. I això es refereix tant als Estats membres, amb llurs poders legislatiu, executiu i judicial, com als ciutadans d'aquests Estats.

L'aplicació pràctica del dret comunitari es realitza en els Estats membres, on l'aplicació del dret encara es veu profundament marcada per la tradició de l'Estat-nació. La coincidència del dret comunitari i l'aplicació del dret de l'Estat-nació s'ha estudiat en un projecte empíric d'investigació sobre l'execució del dret comunitari en els Estats membres. Aquest projecte ha investigat a més la manera i l'eficiència de l'aplicació del dret comunitari en els Estats membres.

*El projecte d'investigació sobre «Aplicació del dret comunitari pels Estats membres» ha estat impulsat i patrocinat per l'Institut Europeu d'Administració Pública (European Institute of Public Administration), de Maastricht, a proposta de la Comissió de la Comunitat Europea. Els resultats de la investigació es van publicar al 1988, en francès i anglès, en dos volums: el primer conté les síntesis comparatives, i el segon, els informes nacionals.

Heinrich Siedentopf, Jacques Ziller (editors)

L'Europe des Administrations?

Volums 1 i 2. Brussel·les, Bruylant;

Making European Policies Work.

Volums 1 i 2. Londres, Sage.

2. La producció, la incorporació i l'execució del dret comunitari, segons l'exemple de disset directrius

Les directrius constitueixen un instrument específic de l'adaptació del dret nacional dels Estats membres als continguts del dret comunitari. Aquestes directrius s'adrecen a tots els Estats membres. Són vinculants per als Estats membres quant als objectius que s'han d'aconseguir, però deixen que les institucions de cada Estat escullin per elles mateixes la forma i els mitjans per posar-les en pràctica. D'acord amb la jurisprudència del Tribunal Europeu de Justícia (TEJ), d'altra banda prou controvertida, també el ciutadà individual de la CE pot invocar les disposicions d'una directriu que, pel seu contingut, és considerada incondicional i prou precisa contra totes les prescripcions del seu Estat no conformes amb qualsevol directriu, en cas que l'Estat membre en qüestió no hagi promulgat dins el termini establert les disposicions d'aplicació.

Les directrius resulten singularment adequades com a tema d'investigació sobre la coincidència del dret comunitari i les cultures jurídica i administrativa nacionals. Les directrius són l'expressió jurídica dels objectius i els continguts del dret comunitari. La seva incorporació als Estats membres i la corresponent execució, però, han de deixar simultàniament un marge adequat de maniobra per a les peculiaritats de cada un d'aquests Estats.

El projecte d'investigació es refereix a disset directrius (una d'elles relativa a l'Euratom) del període comprès entre els anys 1976 i 1979 que regulen diverses matèries. Aquestes directrius tenen una importància política, econòmica i jurídica variada. Fins i tot és possible que la mateixa directriu tingui un pes diferent en els diversos Estats membres. Aquest informe comparatiu es basa en els estudis dels equips nacionals d'investigació de tots els Estats membres, les investigacions dels quals partien d'un concepte d'investigació comú i d'una enquesta uniforme. Els estudis nacionals es refereixen a la fase preparatòria i la producció del dret comunitari des del punt de vista de l'Estat membre, i a la incorporació, l'execució i el control de les directrius en l'àmbit de cada Estat. Formen part de l'aplicació del dret en cada un dels Estats, no sols els actes jurídics de cada país que en deriven, sinó també la preparació d'aquestes decisions, així com la participació i les posicions dels òrgans dels Estats membres i dels partits, les associacions i els ciutadans d'aquests Estats.

Partint de la multiplicitat dels resultats individuals dels informes nacionals, l'informe comparatiu pretén configurar una imatge viva de l'execució del dret comunitari en els Estats membres.

3. Fase preparatòria

Les directrius i el seu contingut no estan determinats de manera unilateral per la Comissió: es creen al llarg d'un procés de negociacions (que pot arribar a durar anys) entre les institucions de la Comunitat i els representants dels Estats membres. En alguns casos resulta evident que la iniciativa prové d'un d'aquests Estats. Indubtablement, la Comissió té el poder de formular les directrius i també pot retirar les seves propostes de formulacions o bé pot apuntar aquesta possibilitat; malgrat tot, s'han pogut comprovar influències nacionals cada vegada més fortes sobre els processos d'adopció de decisions per la CE. Això és aplicable tant a la fase informal ante-

rior al projecte de la Comissió com al procediment formal entre la Comissió i el consell.

La participació dels Estats membres en la preparació i la formulació de les directrius, com també l'efecte vinculant que el seu contingut tindrà, els obliga a preparar curosament la seva posició nacional i, eventualment, a demanar fins i tot la participació de diferents ministeris o nivells administratius i dels grups de pressió afectats. El grau de participació dels grups de pressió no depèn únicament de la matèria que tracta la directriu; a França, i de manera general, la fase preparatòria es considera en principi un afer reservat al govern i a l'administració, mentre que Itàlia fins i tot pot designar membres de la delegació que negocia a Brussel·les els representants dels grups de pressió. En la majoria dels Estats membres, els governs i les administracions comprenen que una ràpida harmonització amb els afectats per una futura directriu, no sols possibilita una activa i concreta defensa de llurs interessos i objeccions durant la preparació del dret comunitari, sinó que, a més, ajuda a evitar dificultats posteriors a l'hora d'incorporar el contingut d'aquest dret. Una possible resistència dels grups de pressió enfront de la incorporació comporta, com a mínim, retardar-la, tal com ho demostren alguns exemples de directrius en relació amb França i Alemanya. Normalment, en tots els països s'acostuma a escoltar ja ben aviat i extensament els grups de pressió, sobretot quan es tracta d'un projecte important. En quasi tots els Estats membres, llevat d'Alemanya, hi ha una escassa participació dels nivells administratius inferiors, tot i que són ells els qui han d'executar alguns dels continguts de les directrius.

Una altra peculiaritat de la fase preparatòria és l'alt grau d'especialització del contingut de les directrius, així com l'especialització professional dels funcionaris que hi participen. Tots dos factors, evidentment, es condicionen i s'influeixen de manera recíproca. Per una banda, s'hi reflecteix (com també s'esdevé en l'àmbit nacional) la subdivisió del govern en un determinat nombre de departaments ministerials que actuen dins la seva especialitat com a compartiments estancs; aquesta fragmentació del govern i l'administració és un fenomen generalitzat: tots els informes nacionals confirmen que els departaments respectius dels Estats membres determinen conjuntament amb la Comissió el contingut de les directrius. D'altra banda, aquest contingut es determina partint de la coincidència de les posicions nacionals i les de la Comissió, fet que a vegades equival al mínim denominador comú. L'adaptació del dret mitjançant la directriu és, doncs, no tant una configuració conceptual del futur com una fixació ben equilibrada i a vegades additiva de les posicions i els interessos nacionals. El grau d'especificació de les directrius queda també determinat per la intenció de precisar, per mitjà de la directriu, la vinculació mútua dels Estats membres o de crear límits cap enfora.

La participació primordial dels ministeris nacionals en la preparació del dret comunitari no influeix únicament en el seu contingut: es fa notar així mateix en una pèrdua relativa d'importància dels processos i de les institucions nacionals de coordinació de la política europea dels Estats membres. La política europea i d'integració deixa de presentar-se ja com un sostre comú quant a les polítiques específiques de cada ministeri. A Itàlia, el lloc del ministre de qüestions europees no s'ha tornat a ocupar. En el cas d'Alemanya, la coordinació dels afers europeus no la duu a terme la corresponent comissió delegada del govern, sinó que la realitza (amb l'ajuda del Ministeri d'Afers Estrangers i del Ministeri Federal d'Economia) la comissió dels secretaris

d'Estat per a Europa; en definitiva, però, realitzen la feina alguns funcionaris de tots els ministeris afectats. Quant al Ministeri Federal d'Economia, la seva tasca de coordinació ha de passar a segon terme a causa dels continguts especialitzats de les matèries. A França, la funció de la SGCI consisteix no tant a controlar i coordinar les «qüestions diàries» de la política europea com, sobretot, a decidir respecte a conflictes sorgits entre diferents ministeris i assegurar que França parli a Brussel·les «una sola llengua». Dinamarca és una excepció: una comissió parlamentària amb influència creixent hi exerceix un control sobre totes les activitats del govern referents a la política europea. Pel contingut extremament tècnic de les directrius, aquestes entitats coordinadores reben, indubtablement, l'adequada informació, però en general no tenen «cap gran ajuda específica». Per tant, ben sovint les directrius serveixen més aviat per a una harmonització concreta del dret en un àmbit determinat que no per a assolir en la política europea cap objectiu de gran volada.

Les directrius objecte de la investigació pertanyen a un període de la vida de la comunitat (1976-1979) en el qual es buscava l'harmonització i l'adaptació del dret sobretot mitjançant uns continguts de les directrius tan precisos com fos possible, singularment quant a la creació del mercat interior. Per aquesta raó, el camp d'acció dels Estats membres en l'elecció dels mitjans i les formes d'execució de les directrius resultà aleshores necessàriament limitat. Aquests darrers anys, en canvi, per iniciativa de la Gran Bretanya i Alemanya, i aplicant el concepte determinat pel mot «desregulació», s'intenta disminuir la intensitat i la densitat de les directrius del dret comunitari. El procés ha de conduir de la regulació detallista, molt laboriosa en l'aspecte legislatiu, a un reconeixement mutu de les regulacions nacionals entre els Estats membres. Un exemple d'aquesta nova estratègia en la producció de normes jurídiques el constitueixen les propostes contingudes en el llibre blanc de la comissió de la CE per a la realització del mercat interior (1985); en l'àmbit nacional, per exemple, les línies rectores del govern federal alemany per a la simplificació de normes en projectes de la CE (1984).

L'acusada influència dels Estats membres en la formulació de les directrius quedà també palesa pels contactes i les harmonitzacions directes entre els representants d'aquests Estats. Hi ha una estreta xarxa de contactes tècnics entre els funcionaris dels ministeris competents en les respectives qüestions de la CE, contactes entre els diversos països membres susceptibles d'ésser activats també fora de les sessions de Brussel·les. Abans de la votació de certes directrius hi ha hagut una pre-harmonització entre els països del Benelux; en altres directrius, els contactes d'aquest tipus els han fet d'altres països. Normalment, els funcionaris encarregats dels afers de la CE són experts altament qualificats en els seus respectius ministeris i ells mateixos es consideren més aviat representants dels interessos concrets de cada un d'aquests ministeris que no pas d'una política europea del seu govern, abstracta i de categoria superior. Això es pot dir també dels funcionaris britànics i irlandesos, bé que, a causa d'una rotació freqüent dins el mateix ministeri, els seus llocs no són ocupats gaire temps per una mateixa persona. L'esmentada posició fa que s'insisteixi en una fixació precisa i, si cal, extensa de les directrius, perquè només d'aquesta manera es poden assegurar l'harmonització dels drets nacionals i la defensa dels interessos del mateix ministeri enfront d'altres Estats membres, però també davant els altres ministeris del mateix país. La confirmació d'un contingut de dret comunitari per mitjà d'un grup de treball plurinacional a Brussel·les permet també d'assegurar l'èxit del projecte davant el

mateix ministeri i enfront dels altres. En general, els estudis han demostrat que els funcionaris nacionals que participen en l'elaboració de les directrius mostren una actitud positiva respecte a la Comunitat i el dret comunitari, fins i tot en aquells casos en què, com s'esdevé a Dinamarca o la Gran Bretanya, l'opinió pública no comparteix aquesta posició. Cal dir, però, que la tradició administrativa britànica implica una consideració bàsicament més escèptica sobre la densitat reguladora de les directrius que no pas en els països que tenen una tradició jurídica continental.

Si hem dedicat tant d'espai a la fase preparatòria, ha estat fet perquè s'hi creen precisament les condicions per al contingut de les directrius i per a la seva aplicació en els Estats membres.

4. Fase d'incorporació

En el cas de les directrius, el contingut jurídic comunitari requereix la seva incorporació al dret nacional de cada Estat membre. L'àmplia especificació i la densitat reguladora pròpia de les directrius creades amb la col·laboració dels Estats membres, de bell antuvi no deixen gaire lloc a la configuració nacional del contingut. Una excepció és la directiva 78/660 (balanç anual de societats); en aquest cas, la comissió per assumptes jurídics del Parlament alemany va formular completament de nou el projecte del govern, aprofitant els marges de decisió a favor dels conceptes jurídics fins aleshores en ús. Les modificacions o els complements del contingut de les directrius poden resultar del fet que, en la seva incorporació a la legislació nacional, hom el carrega i amplia amb continguts nacionals addicionals. La incorporació és facilitada per la indicació segons la qual la directriu es basa essencialment en el mateix dret nacional i no comporta canvis en profunditat. L'al·lusió a la laboriositat del procés d'harmonització en els òrgans de la Comunitat no sempre serveix en tots els Estats membres per a agilitar el curs de la incorporació. D'acord amb l'objectiu de la desregulació, en alguns d'aquests països els continguts i les regulacions de les directrius es veuen sormesos a crítiques cada vegada més fortes. En els ministeris, en canvi, aquest dret comunitari és considerat molt positivament, com un resultat en l'obtenció del qual ha col·laborat el ministeri mateix.

El procediment formal de la incorporació al dret nacional difereix en els diversos països membres segons la Constitució i les lleis, però també a causa de la pròpia tradició legislativa. Tots aquests països tendeixen a incorporar el contingut jurídic comunitari mitjançant la *secondary legislation* i a no fer-hi intervenir el Parlament, fet que es justifica també pel contingut administratiu, tècnic, d'algunes directrius. En el cas de la 79/116 (petroliers en ports marítims) i després de llargues negociacions, la Comissió va admetre per a Itàlia una incorporació merament administrativa, mitjançant una *circulaire*, ja que no va caldre una modificació de les normes legals existents. La forma jurídica escollida per a la incorporació mostra clares diferències: de les disset directrius, se'n van incorporar per llei dues a Dinamarca i set a Alemanya; per *secondary legislation*, set a Dinamarca i quatre a Alemanya; finalment, per decrets o decisions de caire administratiu intern, quatre a Dinamarca. La via dels decrets queda facilitada a França per la Constitució, i a Grècia, Holanda i Itàlia per lleis generals sobre delegació. D'aquesta manera, però, la influència dels Parlaments i la seva participació en la preparació queden reduïdes, i és per aquest motiu que, sobretot als Parlaments

de Dinamarca i Irlanda, s'han establert camins que permeten un control *a posteriori* i la supressió d'una norma de dret nacional.

La incorporació dels continguts del dret comunitari a les lleis nacionals va acompanyada de nous contactes amb els afectats i/o els grups de pressió. En aquesta fase del procés, alguns països com Dinamarca o Irlanda miren d'aconseguir la participació i l'anuència de tots els grups, com correspon a la seva cultura administrativa i política, mentre que altres països, com, per exemple, França, es caracteritzen per una tradició més aviat estatista, centralista. En el cas de França, això no significa pas que els grups de pressió no tinguin cap influència, com ho demostren les directrius 78/1027 i 78/338, en les quals el procés d'incorporació es va retardar considerablement per l'actuació d'aquests grups (en el primer cas, vint-i-dos mesos). Les administracions dels Estats membres consideren sovint una missió pròpia intentar l'equilibri i la mediació entre la normativa del dret comunitari i els interessos i les dificultats propis als afectats.

La participació de les administracions nacionals, que en part s'ocupen de l'execució de la normativa comunitària basant-se en el dret nacional, varia acusadament segons els diversos Estats. Prou sovint, els països amb una tradició centralista, com França i la Gran Bretanya, no consideren necessària la participació dels nivells administratius inferiors, cosa que passa també en projectes de llei nacionals. Els països amb una organització nova, regional, com Itàlia o Bèlgica, no tenen encara una pràctica administrativa fixa en aquest aspecte; més aviat s'hi acusa una manca de cooperació entre els diversos nivells administratius. Als països més petits, com Holanda i Luxemburg, els contactes informals són tan estrets que no hi cal cap procediment formal de participació. A Alemanya, i a causa de la seva posició constitucional dins l'Estat federal, els *Länder* (estats federals) participen tant en els processos d'adopció de decisions com, més tard, en llur incorporació a la legislació. Darrerament han estat demanant una participació encara més acusada, vinculant, invocant l'argument que la política europea ha esdevingut cada vegada més una política interior d'Europa i que dins l'Estat federal l'execució del dret comunitari correspon sobretot als *Länder*. Tant aquí com en els altres països, hom lamenta la limitada participació dels municipis. I en pot ésser un resultat l'escassa incidència pràctica d'algunes regulacions del dret comunitari.

5. Fase d'execució i de control

Incorporats ja els continguts del dret comunitari a les legislacions nacionals dels Estats membres, s'executa aquest dret de la mateixa manera que el d'origen nacional. Els funcionaris públics de tots els Estats membres se senten vinculats pel dret, igualment i amb idèntica lleialtat, a un contingut comunitari, fet que va quedar palès en l'enquesta referent a l'execució de les disset directrius. En tots els països es va poder constatar en els funcionaris públics una posició bàsicament positiva respecte al dret comunitari. En part, el funcionari que executa una llei ignora si una norma jurídica determinada té un origen comunitari o no. Una execució lleial de les normes jurídiques, però, no sempre significa una execució efectiva o fins i tot regular i unitària en tots els Estats membres. En aquest aspecte, la realització i l'execució dels continguts jurídics comunitaris pateixen dels mateixos defectes i de la mateixa lentitud burocrà-

tica propis del dret nacional, o bé, al contrari, es beneficien de l'actitud més pragmàtica i flexible pròpia dels funcionaris que els apliquen. L'estil administratiu de cada país és aplicable a l'execució administrativa de les normes jurídiques, i això amb independència del possible contingut jurídic comunitari.

La investigació comparativa de les ciències administratives referida als països europeus ha anat diferenciant entre l'estil polític i administratiu legalista i el pragmàtic: el legalista aplica estrictament les regulacions formals i renuncia a una àmplia interpretació, mentre que el pragmàtic es val dels marges de decisió, s'adapta a una situació concreta i comporta un elevat grau de cooperació informal entre les parts implicades. Malgrat la prudència inherent a qualsevol generalització, podem dir que Alemanya i França pertanyen al primer cas i la Gran Bretanya i Dinamarca, al segon. L'execució de normes jurídiques queda també condicionada simplement per la qualitat de l'administració, la infraestructura administrativa i l'experiència de cada un dels Estats membres. Els informes d'Itàlia i Grècia manifesten deficiències i conflictes en l'administració nacional. Al nou membre de la Comunitat, Grècia, se li han concedit, en conseqüència, condicions i terminis especials d'incorporació.

La incorporació administrativa dels continguts de les directrius depèn igualment de les estructures administratives nacionals i de l'organització de l'execució de les altres lleis nacionals. També en aquest aspecte es demostra la «normalitat» de l'execució dels continguts jurídics comunitaris en els Estats membres. La majoria de les directrius les executen les administracions centrals dels països, llevat del cas de la República Federal d'Alemanya, on deu directrius són executades per les administracions dels diversos *Länder*. Algunes directrius (77/436, 78/659, 78/801) ho són regularment per les administracions descentralitzades o autònomes, mentre que la directriu sobre la qualitat de l'aigua dolça (78/659) l'executa a França, contràriament als altres Estats membres, l'administració central.

La incorporació i l'aplicació eficients dels continguts jurídics comunitaris segurament també depenen del control d'aquests processos per la Comissió i els òrgans nacionals. Les directrius mateixes solen comportar com a instruments de control un termini fix de promulgació de les prescripcions jurídiques i administratives nacionals i també l'obligació d'informar sobre la incorporació i l'execució de la directriu. Les administracions dels Estats membres solen queixar-se dels terminis, massa justos, i de les múltiples obligacions d'informació, administrativament complicades. Però són precisament aquests dos instruments els que permeten que la Comissió sàpiga si s'han dut a terme la incorporació i l'execució nacionals. Fins als darrers anys no ha intensificat la Comissió aquest control i la persecució d'infraccions dels Estats membres. Aquest fet es reflecteix també en els informes anuals sobre el control de l'aplicació del dret comunitari adreçats al Parlament europeu. El tercer informe (1985) addueix en vuit de les disset directrius objecte d'aquesta investigació expedients per infracció, sigui perquè no s'han comunicat les disposicions nacionals, sigui perquè les disposicions preses comunicades no concorden, sigui perquè la directriu s'ha aplicat de manera insuficient. En cinc directrius es va apel·lar al TEJ, i en les directrius 78/546 (estadística de transport) i 78/1027 (veterinària) hi ha ja sentències del TEJ, en tots dos casos contra Itàlia. En general, els expedients per infracció estudiats en les disset directrius afecten un o dos Estats membres, que són Bèlgica, Alemanya, la Gran Bretanya, Irlanda, Itàlia i Holanda. En el cas de la directriu 78/660 (balanç anual de societats), l'apel·lació al Tribunal va dirigida al mateix temps contra Alemanya, Itàlia

i Irlanda, mentre que Grècia es beneficia d'un ajornament. Cap altre expedient no han ocasionat fins ara les directrius investigades.

La investigació no va estudiar l'eficàcia del control de la Comissió. No obstant això, és ben evident que les administracions dels Estats membres eviten, si els és possible, tals expedients. Quasi sempre és suficient que la Comissió fixi un termini o cursi un informe fonamentat per a provocar una acció del govern afectat o de l'administració competent. Alguns Estats membres i les seves administracions s'esforcen de manera singular per no quedar implicats mai, o almenys un mínim de vegades; en un expedient per infracció. A part els instruments de control formals (termini d'incorporació i obligació d'informar), la Comissió disposa dels recursos d'alçada i les accions dels ciutadans davant els tribunals nacionals i el TEJ per a posar en marxa el seu control. En la pràctica, per exemple a França, els afectats admeten fins i tot una infracció del dret nacional a fi de poder invocar d'aquesta manera per la via judicial un dret comunitari no incorporat o no aplicat fins aleshores i aconseguir un control del TEJ.

6. Resum

L'estudi comparatiu de la realització de disset directrius de la Comunitat en els Estats membres ens dona una imatge molt variada a causa de les diverses cultures administratives nacionals i la gran varietat de matèries regulades. Aquesta investigació no pretén pas configurar l'actuació de cada un dels Estats membres, sinó concretar unes experiències generals sobre la realització de les directrius.

Dins els límits admissibles d'una generalització, la investigació ha dut a les següents conclusions i valoracions:

1. La realització dels continguts jurídics comunitaris de les directrius no és considerada per les administracions dels Estats membres com l'execució d'un dret foraster, imposat. Gràcies a una intervenció de primera hora de les administracions específiques de cada país membre ja en la fase preparatòria i de formulació de les directrius, els funcionaris especialitzats de cada Estat coneixen bé la matèria regulada i les possibilitats d'influir-hi, circumstància que genera un esperit de lleialtat enfront del contingut jurídic comunitari de les directrius. Això resulta encara més evident si la directriu s'ha desenrotllat a partir de la mateixa legislació nacional o n'ha estat influïda.

2. Els continguts jurídics comunitaris de les directrius regulen cada vegada més unes matèries summament especialitzades, i això requereix la participació de les administracions tècnicament competents de cada país. El contingut específic del dret comunitari s'ha convertit en una labor d'especialistes. El resultat es basa sovint en el consens de tota la xarxa d'aquests especialistes, que determina el contingut en un procés de negociacions prou vegades penós i busca l'equilibri dels interessos nacionals. Una alta densitat de regulació en benefici de l'harmonització i l'adaptació de les legislacions nacionals i, tanmateix, una mútua desconfiança respecte als marges concedits als Estats membres han anul·lat pràcticament la funció de les directrius (determinar els objectius, tot deixant a la voluntat de cadascú la forma i els mitjans).

3. La creixent especialització dels continguts jurídics comunitaris de les directrius ha desdibuixat la seva incorporació en una política europea global. Al mateix temps, han perdut importància les entitats nacionals de coordinació dels afers europeus. La política europea s'ha convertit en gran part en una política interior europea summament tècnico-específica. La producció legal de la Comunitat està exposada, per tant, a la mateixa força centrífuga tècnico-específica que la producció legal dins els Estats membres. Fins darrerament no s'han obert nous camins sota els conceptes de desregulació i subsidiarietat.

4. Tant en la preparació com en la incorporació de les directrius, les administracions nacionals són considerades també com intermediaris entre els interessos dels afectats del mateix país i els interessos de la Comunitat. Per això és regla general fer-hi participar ja ben d'hora els grups de pressió dels Estats membres. La participació dels nivells administratius subnacionals no acostuma a ésser tan intensa, motiu pel qual no sempre es tenen prou presents els problemes de la pràctica administrativa. L'acusada influència dels Estats membres comporta el perill d'acumular en les directrius els interessos i les reserves nacionals, cosa que disminuiria la concisió de la regulació.

5. A causa del creixent caire tècnic del contingut de les directrius (independent de la seva importància política), en incorporar-les a les legislacions nacionals s'utilitza sovint el mitjà de la *secondary legislation* en lloc d'una llei. Aquest instrument jurídic, juntament amb el grau d'especificació de les directrius, ha allunyat els Parlaments de molts països membres del procés d'adopció de decisions. Els parlaments van participar en menys de la meitat de les directrius investigades. A Irlanda i Dinamarca, els Parlaments miren de recobrar la influència i el control.

6. La posició bàsicament positiva dels funcionaris nacionals respecte a la CE i el dret comunitari els duu a col·laborar lleialment en la incorporació i la realització d'aquest dret. En general, els retards en la incorporació es produeixen per la intervenció dels grups de pressió i dels afectats o per conflictes entre ministeris. Una vegada incorporat, el contingut de la directriu s'executa de la mateixa manera que el dret nacional; molt sovint, el funcionari que l'executa ignora l'origen comunitari d'una prescripció.

7. L'execució dels continguts jurídics comunitaris, doncs, comparteix totalment les vicissituds del dret nacional i depèn de l'estil i la cultura administratiu de cada Estat membre. En aquest àmbit hi ha tota una gamma d'estils administratius, que va des del legalista fins al pragmàtic. Aquests estils només poden quedar influïts o modificats parcialment pel contingut i els detalls d'una directriu. Quant al seu resultat, en el cas de les disset directrius s'ha d'entendre l'execució del dret comunitari com una part de la «normalitat» en l'execució del dret de cada Estat membre.

Llista de les disset directrius investigades

76/117/CEE: Utilatge elèctric i el seu ús en un ambient susceptible d'explosió

- 77/ 93/CEE: Protecció contra el transport i l'abocament d'organismes nocius a les plantes o productes vegetals
- 77/ 99/CEE: Qüestions sanitàries en el comerç de productes carnis
- 77/436/CEE: Extractes de cafè i de xicoira
- 78/170/CEE: Aparells per a la calefacció de locals i l'escalfament d'aigua
- 78/338/CEE: Ajudes a la construcció naval
- 78/546/CEE: Trànsit rodat de mercaderies en el marc d'una estadística regional
- 78/659/CEE: Qualitat de l'aigua dolça
- 78/660/CEE: Balanç anual de societats
- 78/1027/CEE: Activitats dels veterinaris
- 79/ 32/CEE: Impostos sobre el consum dels productes del tabac
- 79/112/CEE: Retolació de productes alimentaris
- 79/115/CEE: Pilots intercontinentals
- 79/116/CEE: Petroliers en ports marítims
- 79/267/CEE: Assegurances de vida
- 79/343/Euratom: Protecció de la salut contra els perills de radiacions ionitzants
- 79/802/CEE: Tràfic de millorament de productes despatxats per la duana.

Bibliografia

- Capotorti, Francesco, i Ghita Ionescu, Heinrich Siedentopf (1985), *The Implementation of Community Legislation by Member States. Guidelines for the research project*. Espira, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Ciavarini Azzi, Giuseppe (1985), *L'application du Droit Communautaire par les États membres*. Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Ehlermann, Claus-Dieter (1981), «Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedsstaaten durch die Kommission» (La persecució d'infraccions dels Estats membres per la Comissió), pp. 135-153 de *Festschrift für Kutscher* Baden-Baden, Nomos-Verlag.
- Everling, Ulrich (1984), «Zur direkten, innerstaatlichen Wirkung der EG-Richtlinien: Ein Beispiel richterlicher Rechtsfortbildung auf der Basis gemeinsamer Rechtsgrundsätze» (Sobre els efectes directes, nacionals, de les directrius de la Comunitat Europea: un exemple de formació jurídica posterior sobre la base de principis jurídics comuns), pp. 95-113 de *Festschrift für Karl Carstens*. Colònia, Carl Heymanns.

- Hahn, Jürgen (1986), «Das Bilanzrichtlinien-Gesetz» (La llei de directrius sobre el balanç), a *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1 (1), pp. 66-76.
- Mayntz, Renate (editora) (1980), *Implementation politischer Programme* (La realització de programes polítics). Königstein, Verlag Anton Hain Meisenheim.
- Mény, Yves (1985), «Variations sur un thème donné: L'application des Directives par les États membres», a *Revue Française d'Administration Publique*, 34, pp. 177-188.
- Rasmussen, Hjalte (1986), *On Law and Policy in the European Court of Justice*. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
- Regelsberger, Elfriede, i Wolfgang Wessels (1984), «Entscheidungsprozesse Bonner Europapolitik — Verwalten statt Gestalten?» (Processos d'adopció de decisions en la política europea de Bonn — Administrar en lloc de configurar?), pp. 469-499 de Hrbek/Wessels (editors), *EG-Mitgliedschaft ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?* (La pertinença a la Comunitat Europea: un interès vital de la República Federal d'Alemanya?). Bonn, Europa Union Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (1985), *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*. Berlín, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Wallace, Helen, i William Wallace, Carole Webb (editors) (1983), *Policy-Making in the European Community*, 2.^a ed. Chichester, John Wiley & Sons.

