

INVESTIGACIÓN EMPÍRICA SOBRE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO POR LAS ADMINISTRACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS*

Heinrich Siedentopf

1. La Comunidad Europea como comunidad jurídica

Karl Carstens definió la Comunidad Europea como «una unión voluntaria de estados en la que corresponde a la dignidad y a la idiosincrasia de los estados miembros el someterse sin reservas al derecho y sólo al derecho». El derecho europeo común es precisamente uno de los vínculos sólidos de la Comunidad. La aplicación del derecho comunitario por y en los estados miembros es algo más que una homologación del derecho y una condición para un funcionamiento del Mercado Común sin fricciones: constituye la base misma de la Comunidad Europea (CE).

La CE es una comunidad de producción jurídica que, en el marco de sus competencias y mediante sus instrumentos jurídicos, como el decreto, la directiva o la decisión, crea un derecho europeo. El derecho comunitario es el medio primordial para imponer la política comunitaria. Para tal imposición, para la realización de la política comunitaria, es necesario que el derecho comunitario sea aplicado en la práctica por todos aquellos a quienes va dirigido de manera vinculante o facultativa, directa o indirectamente. Y esto hace referencia tanto a los estados miembros, con sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial, como a los ciudadanos de estos estados.

La aplicación práctica del derecho comunitario se realiza en los estados miembros, donde la aplicación del derecho se ve aún profundamente marcada por la contradicción del estado-nación. La coincidencia del derecho comunitario y la aplicación del derecho del estado-nación ha sido estudiada en un proyecto empírico de investigación sobre la ejecución del derecho comunitario en los estados miembros. Dicho proyecto ha investigado además la forma y la eficacia de la aplicación del derecho comunitario en los estados miembros.

2. La producción, la incorporación y la ejecución del derecho comunitario, según el ejemplo de diecisiete directivas

Las directivas constituyen un instrumento específico de la adaptación del derecho nacional de los estados miembros a los contenidos del derecho comunitario. Dichas

* El proyecto de investigación sobre «Aplicación del derecho comunitario por los estados miembros» ha sido impulsado y patrocinado por el Instituto Europeo de Administración Pública (European Institute of Public Administration), de Maastricht, a propuesta de la Comisión de la Comunidad Europea. Los resultados de la investigación se publicaron el año 1988, en francés e inglés, y en dos volúmenes: el primero contiene las síntesis comparativas, y el segundo, los informes nacionales.

Heinrich Siedentopf, Jacques Ziller (editores), *L'Europe des Administrations?*, Volúmenes 1 y 2, Bruselas: Bruylant. *Making European Policies Work*, volúmenes 1 y 2, Londres: Sage.

directivas se dirigen a todos los estados miembros. Son vinculantes para los estados en cuanto a los objetivos a alcanzar, pero dejan que las entidades de cada estado escojan por ellas mismas la forma y los medios de ponerlas en práctica. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, por otra parte bastante controvertida, también el ciudadano individual de la CE puede invocar las disposiciones de una directiva que por su contenido es considerada incondicional y suficientemente precisa contra todas las prescripciones de su estado no conformes con cualquier directiva, en caso de que el estado miembro en cuestión no haya promulgado dentro del plazo establecido las disposiciones de aplicación.

Las directivas resultan singularmente adecuadas como tema de investigación sobre la coincidencia del derecho comunitario con las culturas jurídica y administrativa nacionales. Las directivas son la expresión jurídica de los objetivos y contenidos del derecho comunitario. Sin embargo, su incorporación a los estados miembros y la correspondiente ejecución deben dejar simultáneamente un margen adecuado de maniobra para las peculiaridades de cada uno de estos estados.

El proyecto de investigación se refiere a diecisiete directivas (una de ellas correspondiente a la Euratom) del período comprendido entre los años 1976 y 1979, que regulan diversas materias. Estas directivas tienen una importancia política, económica y jurídica diversa. Incluso es posible que la misma directiva tenga un peso diferente en los diversos estados miembros. Este informe comparativo se basa en los estudios de los equipos nacionales de investigación de todos los estados miembros, cuyas investigaciones partían de un concepto de investigación común y de una encuesta uniforme. Los estudios nacionales se refieren a la fase preparatoria y la producción del derecho comunitario desde el punto de vista del estado miembro, y a la incorporación, ejecución y control de las directivas en el ámbito de cada estado. Forman parte de la aplicación del derecho en cada uno de los estados no sólo los actos jurídicos derivados en cada país, sino también la preparación de estas decisiones, así como la participación y las posiciones de los órganos de los estados miembros y de los partidos, asociaciones y afectados y ciudadanos de estos estados.

Partiendo de la multiplicidad de los resultados individuales de los informes nacionales, el informe comparativo pretende configurar una imagen viva de la ejecución del derecho comunitario en los estados miembros.

3. Fase preparatoria

Las directivas y su contenido no son determinados de forma unilateral por la Comisión: se crean a lo largo de un proceso de negociaciones (que puede llegar a durar años) entre las instituciones de la Comunidad y los representantes de los estados miembros. En algunos casos resulta evidente que la iniciativa proviene de uno de estos estados miembros. Indudablemente, la Comisión tiene el poder de formular las directivas, y también puede retirar sus propuestas de formulaciones, o bien puede apuntar esta posibilidad; a pesar de todo, se han podido comprobar influencias nacionales cada vez más fuertes sobre los procesos de adopción de decisiones por la CE. Esto es aplicable tanto a la fase informal anterior al proyecto de la Comisión como al procedimiento formal entre la Comisión y el Consejo.

La participación de los estados miembros en la preparación y formulación de las

directivas, así como el efecto vinculante que el contenido de éstas tenga, les obliga a preparar cuidadosamente su posición nacional, y a pedir incluso, eventualmente, la participación de diferentes ministerios o niveles administrativos y de los grupos de presión afectados. El grado de participación de los grupos de presión no depende únicamente de la materia de que trata la directiva; en Francia, y de forma general, la fase preparatoria se considera en principio un asunto reservado al gobierno y a la administración, mientras que Italia incluso puede designar miembros de la delegación que negocia en Bruselas a los representantes de los grupos de presión. En la mayoría de los estados miembros, los gobiernos y las administraciones comprenden que una pronta armonización con los afectados por una futura directiva no sólo posibilita una activa y concreta defensa de sus intereses y objeciones durante la preparación del derecho comunitario, sino que además ayuda a evitar dificultades posteriores a la hora de incorporar el contenido de este derecho. Una posible resistencia de los grupos de presión frente a la incorporación significa, como mínimo, retardarla, tal como lo demuestran algunos ejemplos de directivas en relación con Francia y Alemania. Normalmente, en todos los países se suele escuchar en seguida y extensamente a los grupos de presión, sobre todo cuando se trata de un proyecto importante. En casi todos los estados miembros, salvo Alemania, hay una escasa participación de los niveles administrativos inferiores, a pesar de que son ellos quienes han de ejecutar algunos de los contenidos de las directivas.

Otra peculiaridad de la fase preparatoria es el alto grado de especialización del contenido de las directivas, así como la especialización profesional de los funcionarios que participan en ella. Ambos factores, evidentemente, se condicionan y se influyen de manera recíproca. Por un lado, se refleja (como sucede también en el ámbito nacional) la subdivisión del gobierno en un determinado número de departamentos ministeriales que actúan dentro de su especialidad como compartimientos estancos; esta fragmentación del gobierno y la administración es un fenómeno generalizado: todos los informes nacionales confirman que los departamentos respectivos de los estados miembros determinan conjuntamente con la Comisión el contenido de las directivas. Por otro lado, este contenido se determina partiendo de la connivencia de las posiciones nacionales y las de la Comisión, hecho que a veces equivale al mínimo denominador común. La adaptación del derecho mediante la directiva es, pues, no tanto una configuración conceptual del futuro como una fijación bien equilibrada y a veces aditiva de las posiciones y los intereses nacionales. El grado de especificación de las directivas queda también determinado por la intención de precisar, a través de la directiva, la vinculación mutua de los estados miembros, o de crear límites hacia fuera.

La participación primordial de los ministerios nacionales en la preparación del derecho comunitario influye no sólo en su contenido; se hace notar asimismo en una pérdida relativa de importancia de los procesos y de las instituciones nacionales de coordinación de la política europea de los estados miembros. La política europea y de integración deja de presentarse ya como un techo común en cuanto a las políticas específicas de cada ministerio. En Italia, el puesto de ministro de asuntos europeos no ha vuelto a cubrirse. En el caso de Alemania, la coordinación de las cuestiones europeas no la lleva a cabo la correspondiente comisión delegada del gobierno, sino que la realiza (con la ayuda del ministerio de asuntos exteriores y del ministerio federal de economía) la comisión de los secretarios de estado para Europa; en definitiva, sin

embargo, realizan la labor funcionarios de todos los ministerios afectados. En cuanto al ministerio federal de economía, su labor de coordinación debe pasar a segundo término, a causa de los contenidos especializados de las materias. En Francia, la función de la SGCI consiste no tanto en controlar y coordinar las «cuestiones diarias» de la política europea como, sobre todo, en decidir respecto a los conflictos surgidos entre diferentes ministerios y asegurarse de que, en Bruselas, Francia hable «una sola lengua». Dinamarca es una excepción: una comisión parlamentaria con influencia creciente ejerce un control sobre todas las actividades del gobierno referentes a la política europea. Por el contenido extremadamente técnico de las directivas, tales entidades coordinadoras reciben, indudablemente, la adecuada formación, pero en general no suponen «ninguna gran ayuda específica». Por tanto, con frecuencia las directivas sirven más para una armonización concreta del derecho en un ámbito determinado que para alcanzar en la política europea algún objetivo de altos vuelos.

Las directivas objeto de la investigación pertenecen a un período de la vida de la Comunidad (1976-1979) en el que se buscaba la armonización y la adaptación del derecho sobre todo a través de unos contenidos de las directivas tan precisos como fuese posible, especialmente en cuanto a la creación del mercado interior. Por tal motivo, el campo de acción de los estados miembros en la elección de los medios y las formas de ejecución de las directivas resultó entonces necesariamente limitado. Durante los últimos años, al contrario, por iniciativa de Gran Bretaña y Alemania, y aplicando el concepto determinado por el vocablo «desregulación», se intentó disminuir la intensidad y densidad de las directivas del derecho comunitario. El proceso debe conducir de la regulación detallista, muy laboriosa en el aspecto legislativo, a un reconocimiento mutuo de las regulaciones nacionales entre los estados miembros. Un ejemplo de esta nueva estrategia en la producción de normas jurídicas lo constituyen las propuestas contenidas en el libro blanco de la comisión de la CE para la realización del mercado interior (1985); en el ámbito nacional, por ejemplo, las líneas rectoras del gobierno federal alemán para la simplificación de normas en proyectos de la CE (1984).

La acusada influencia de los estados miembros en la formulación de las directivas queda también patente por los contactos y las armonizaciones directas entre representantes de estos estados. Hay una estrecha red de contactos de carácter técnico entre los funcionarios de los ministerios competentes en las respectivas cuestiones de la CE, contactos entre los diversos países miembros susceptibles de ser activados también fuera de las sesiones de Bruselas. Antes de la votación de ciertas directivas hubo una prearmonización entre los países del Benelux; en otras directivas, los contactos de este tipo se han dado entre otros países. Normalmente, los funcionarios encargados de los asuntos de la CE son expertos altamente cualificados en sus respectivos ministerios, y ellos mismos están más cerca de considerarse representantes de los intereses concretos de cada uno de estos ministerios que de una política europea de su gobierno, abstracta y de categoría superior. Esto puede decirse también de los funcionarios británicos e irlandeses, aunque, debido a una rotación frecuente dentro del propio ministerio, sus puestos no quedan ocupados mucho tiempo por una misma persona. Dicha posición hace que se insista en una fijación precisa, y si es necesario extensa, de las directivas, porque sólo así se pueden asegurar la armonización de los derechos nacionales y la defensa de los intereses del propio ministerio frente a otros estados miembros, pero también ante los demás ministerios del propio país. La confirmación de un contenido

de derecho comunitario a través de un grupo de trabajo plurinacional en Bruselas permite también asegurar el éxito del proyecto ante el propio ministerio y frente a los otros. En general, los estudios han demostrado que los funcionarios nacionales que participan en la elaboración de las directivas muestran una actitud positiva respecto a la Comunidad y el derecho comunitario, incluso en aquellos casos en que, como sucede en Dinamarca o Gran Bretaña, la opinión pública no comparte tal posición. Hay que decir, sin embargo, que la tradición administrativa británica implica una consideración básicamente más escéptica sobre la densidad reguladora de las directivas que en los países con una tradición jurídica continental.

Si hemos dedicado tanto espacio a la fase preparatoria ha sido porque precisamente en ella se crean las condiciones para el contenido de las directivas y para su aplicación en los estados miembros.

4. Fase de incorporación

En el caso de las directivas, el contenido jurídico comunitario necesita la incorporación al derecho nacional de cada estado miembro. La amplia especificación, la densidad reguladora propia de las directivas creadas bajo la colaboración de los estados miembros, no dejan, por de pronto, mucho sitio para la configuración nacional del contenido. Constituye una excepción la directiva 78/660 (balance anual de sociedades): en este caso, la comisión para asuntos jurídicos del parlamento alemán formuló completamente de nuevo el proyecto del gobierno, aprovechando los márgenes de decisión a favor de los conceptos jurídicos hasta entonces en uso. Las modificaciones o los complementos del contenido de las directivas pueden resultar del hecho de que en la incorporación a la legislación nacional éste se carga y amplía con contenidos nacionales adicionales. La incorporación es facilitada por la indicación según la cual la directiva se basa esencialmente en el propio derecho nacional y no comporta cambios profundos. La alusión a la laboriosidad del proceso de armonización en los órganos de la Comunidad no siempre sirve en todos los estados miembros para agilizar el curso de la incorporación. De acuerdo con el objetivo de la desregulación, en varios de estos países los contenidos y las regulaciones de las directivas se ven sometidos a críticas cada vez más fuertes. En los ministerios, en cambio, este derecho comunitario es considerado, muy positivamente, como un resultado en cuya obtención ha colaborado el ministerio mismo.

El procedimiento formal de la incorporación al derecho nacional difiere en los diversos países miembros según la constitución y las leyes, pero también a causa de la propia tradición legislativa. Todos estos países manifiestan una tendencia a incorporar el contenido jurídico comunitario mediante la *secondary legislation* y a no hacer intervenir al parlamento, hecho que se justifica también por el contenido administrativo, técnico, de algunas directivas. En el caso de la 79/116 (petroleros en puertos marítimos), y después de largas negociaciones, la Comisión admitió para Italia una incorporación meramente administrativa, mediante una *circulaire*, ya que no resultó necesaria una modificación de las normas legales existentes. La forma jurídica elegida para la incorporación muestra claras diferencias: de las diecisiete directivas, se incorporaron por ley dos en Dinamarca y siete en Alemania; por *secondary legislation*, siete en Dinamarca y cuatro en Alemania; finalmente, por decretos o decisiones de carácter admi-

nistrativo interno, cuatro en Dinamarca. La vía de los decretos queda facilitada en Francia por la constitución, y en Grecia, Holanda e Italia por leyes generales sobre delegación. De esta forma, sin embargo, la influencia de los parlamentos y su participación en la preparación quedan reducidas, y por este motivo, sobre todo en los parlamentos de Dinamarca e Irlanda, se han establecido caminos que permiten un control *a posteriori* y la supresión de una norma de derecho nacional.

La incorporación de los contenidos del derecho comunitario a las leyes nacionales va acompañada de nuevos contactos con los afectados y/o grupos de presión. En esta fase del proceso, algunos países como Dinamarca o Irlanda intentan conseguir la participación y la anuencia de todos los grupos, como corresponde a su cultura administrativa y política, mientras que otros países, como por ejemplo Francia, se caracterizan por una tradición más bien estatalista, centralista. En el caso de Francia ello no significa que los grupos de presión no tengan ninguna influencia, como lo demuestran las directivas 78/1027 y 78/338, en las que el proceso de incorporación se retrasó considerablemente por la actuación de estos grupos (en el primer caso, veintidós meses). Las administraciones de los estados miembros a menudo consideran misión propia intentar el equilibrio y la mediación entre la normativa del derecho comunitario y los intereses y las dificultades propios a los afectados.

La participación de las administraciones nacionales, que en parte se ocupan de la ejecución de la normativa comunitaria basándose en el derecho nacional, varía acusadamente según los diversos estados. A menudo, los países con una tradición centralista, como Francia y Gran Bretaña, no consideran necesaria la participación de los niveles administrativos inferiores, cosa que sucede también en proyectos de ley nacionales. Los países con una organización nueva, regional, como Italia o Bélgica, no tienen aún una práctica administrativa fija en este aspecto; más bien se acusa una falta de cooperación entre los niveles administrativos. En los países más pequeños, como Holanda y Luxemburgo, los contactos informales son tan estrechos que no hay ningún procedimiento formal de participación. En Alemania, y a causa de su posición constitucional dentro del estado federal, los *Länder* (estados federados) participan tanto en los procesos de adopción de decisiones como, más tarde, en su incorporación a la legislación. Últimamente han ido pidiendo una participación aún más acusada, vinculante, argumentando que la política europea se ha convertido en una política interior de Europa y que en el estado federal la ejecución del derecho comunitario corresponde sobre todo a los *Länder*. Tanto allí como en otros países se lamenta la limitada participación de los municipios. La escasa incidencia práctica de algunas regulaciones del derecho comunitario puede ser un resultado de ello.

5. Fase de ejecución y control

Incorporados ya los contenidos del derecho comunitario a las legislaciones nacionales de los estados miembros, se ejecuta este derecho de la misma forma que el de origen nacional. Los funcionarios públicos de todos los estados miembros se sienten vinculados por el derecho, igualmente y con idéntica lealtad, a un contenido comunitario, hecho que se puso de manifiesto en la encuesta referente a la ejecución de las diecisiete directivas. En todos los países se pudo constatar en los funcionarios públicos una posición básicamente positiva respecto al derecho comunitario. En parte, el fun-

cionario que ejecuta una ley ignora si una norma jurídica determinada tiene un origen comunitario o no. Sin embargo, una ejecución leal de las normas jurídicas no siempre significa una ejecución efectiva o ni siquiera regular y unitaria en todos los estados miembros. En este aspecto, la realización y la ejecución de los contenidos comunitarios adolecen de los mismos defectos y de la misma lentitud burocrática propios del derecho nacional, o bien, al contrario, se benefician de la postura más pragmática y flexible propia de los funcionarios que las aplican. El estilo administrativo de cada país es aplicable a la ejecución administrativa de las normas jurídicas, y ello con independencia del posible contenido jurídico comunitario.

La investigación comparativa de las ciencias administrativas referida a los países europeos ha ido diferenciando entre el estilo político y administrativo legalista y el pragmático: el legalista aplica estrictamente las regulaciones formales y renuncia a una amplia interpretación, mientras que el pragmático se vale de los márgenes de decisión, se adapta a una situación concreta y comporta un elevado grado de cooperación informal entre las partes implicadas. A pesar de la prudencia inherente a cualquier generalización, podemos decir que Alemania y Francia pertenecen al primer caso, y Gran Bretaña y Dinamarca, al segundo. La ejecución de normas jurídicas queda también condicionada simplemente por la calidad de la administración, la infraestructura administrativa y la experiencia de cada uno de los estados miembros. Los informes de Italia y Grecia manifiestan deficiencias y conflictos en la administración nacional. Al nuevo miembro de la Comunidad, Grecia, se le han concedido, en consecuencia, condiciones y plazos de incorporación especiales.

La incorporación administrativa de los contenidos de las directivas depende igualmente de las estructuras administrativas nacionales y de la organización de la ejecución de las otras leyes nacionales. También en este aspecto se demuestra la «normalidad» de la ejecución de los contenidos jurídicos comunitarios en los estados miembros. La mayoría de las directivas las ejecutan las administraciones centrales de los países, salvo en el caso de la República Federal de Alemania, donde diez directivas son ejecutadas por las administraciones de los diversos *Länder*. Algunas directivas (77/436, 78/659, 78/801) lo son regularmente por las administraciones descentralizadas o autónomas, mientras que la directiva sobre la calidad del agua dulce (78/659) la ejecuta en Francia, contrariamente a los restantes estados miembros, la administración central.

La incorporación y la aplicación eficiente de los contenidos jurídicos comunitarios dependen seguramente también del control de estos procesos por la Comisión y los órganos nacionales. Las directivas mismas suelen comportar como instrumentos de control un plazo fijo de promulgación de las prescripciones jurídicas y administrativas nacionales y también la obligación de informar sobre la incorporación y la ejecución de la directiva. Las administraciones de los estados miembros suelen quejarse de los plazos, demasiado justos, y de las múltiples obligaciones de información, administrativamente complicadas. Pero son precisamente estos dos elementos los que permiten que la Comisión sepa que se han llevado a cabo la incorporación y la ejecución nacionales. Hasta los últimos años no ha intensificado la Comisión este control y la persecución de infracciones de los estados miembros. Este hecho se refleja también en los informes anuales sobre el control de la aplicación del derecho comunitario dirigidos al Parlamento europeo. El tercer informe (1985) aduce, en ocho de las diecisiete directivas objeto de esta investigación, expedientes por infracción, sea porque no se han

comunicado las disposiciones nacionales, sea porque la directiva se ha aplicado de forma insuficiente. En cinco directivas se apeló al Tribunal Europeo de Justicia, y en las directivas 78/546 (estadística de transporte) y 78/1027 (veterinarios) hay ya sentencias del Tribunal, en ambos casos contra Italia. En general, los expedientes por infracción estudiados en las diecisiete directivas afectan a uno o dos estados miembros, que son Bélgica, Alemania, Gran Bretaña, Irlanda, Italia y Holanda. En el caso de la directiva 78/660 (balance anual de sociedades), la apelación del Tribunal va dirigida al mismo tiempo contra Alemania, Italia e Irlanda, mientras que Grecia se beneficia de un aplazamiento. Ningún otro expediente han ocasionado hasta ahora las directivas investigadas.

La investigación no estudió la eficacia del control de la Comisión. No obstante, es evidente que las administraciones de los estados miembros evitan, si les es posible, tales expedientes. Casi siempre es suficiente que la Comisión fije un plazo o curse un informe fundamentado, para provocar una acción del gobierno afectado o de la administración competente. Algunos estados miembros y sus administraciones se esfuerzan de forma singular para no quedar implicados nunca, o al menos un mínimo de veces, en un expediente por infracción. Aparte de los instrumentos de control formales (plazo de incorporación y obligación de informar), la Comisión dispone de los recursos de alzada y de las acciones de los ciudadanos ante los tribunales nacionales y el Tribunal Europeo de Justicia para poner en marcha su control. En la práctica, por ejemplo en Francia, los afectados admiten incluso una infracción del derecho nacional con objeto de poder invocar de este modo por la vía judicial un derecho comunitario no incorporado o no aplicado hasta entonces y conseguir un control del Tribunal Europeo de Justicia.

6. Resumen

El estudio comparativo de la realización de diecisiete directivas de la Comunidad en los estados miembros nos da una imagen muy variada, a causa de las diversas culturas administrativas y por la gran variedad de materias reguladas. Esta investigación no pretende configurar la actuación de cada uno de los estados miembros sino concretar unas experiencias generales sobre la realización de las directivas.

Dentro de los límites admisibles de una generalización, la investigación ha llegado a las siguientes conclusiones y valoraciones:

1. La realización de los contenidos jurídicos comunitarios de las directivas no es considerada por las administraciones de los estados miembros como la ejecución de un derecho extranjero, impuesto. Gracias a una intervención de primera hora de las administraciones específicas de cada país miembro ya en la fase preparatoria y de formulación de las directivas, los funcionarios especializados de cada estado conocen bien la materia regulada y las posibilidades de influir en ella, circunstancia que suscita un espíritu de lealtad frente al contenido jurídico comunitario de las directivas. Ello resulta aún más evidente si la directiva se ha desarrollado a partir de la propia legislación nacional o ha sido influida por ella.

2. Los contenidos jurídicos comunitarios de las directivas regulan cada vez más materias sumamente especializadas y ello requiere la participación de las administra-

ciones técnicamente competentes de cada país. El contenido específico del derecho comunitario se ha convertido en una labor de especialistas. El resultado se basa con frecuencia en el consenso de toda la red de estos especialistas, que determina el contenido de un proceso de negociaciones muchas veces penoso y busca el equilibrio de los intereses nacionales. Una alta densidad de regulación en beneficio de la armonización y adaptación de las legislaciones nacionales y, sin embargo, una mutua desconfianza respecto a los márgenes concedidos a los estados miembros han anulado prácticamente la función de las directivas (determinar los objetivos, dejando a la voluntad de cada uno la forma y los medios).

3. La creciente especialización de los contenidos jurídicos comunitarios de las directivas ha desdibujado su incorporación a una política europea global. Al mismo tiempo, han perdido importancia las entidades nacionales de coordinación de los asuntos europeos. La política europea se ha convertido en gran parte en una política interior europea sumamente técnico-específica. La producción legal de la Comunidad está expuesta, por tanto, a la misma fuerza centrífuga técnico-específica que la producción legal dentro de los estados miembros. Hasta muy recientemente no se han abierto nuevos caminos bajo los conceptos de desregulación y subsidiaridad.

4. Tanto en la preparación como en la incorporación de las directivas, las administraciones nacionales son consideradas también como intermediarios entre los intereses de los afectados del propio país y los intereses de la Comunidad. Por ello es regla general hacer participar ya desde muy pronto a los grupos de presión de los estados miembros. La participación de los niveles administrativos subnacionales no suele ser tan intensa, motivo por el cual no siempre se tienen suficientemente presentes los problemas de la práctica administrativa. La acusada influencia de los estados miembros corre el peligro de acumular en las directivas los intereses y las reservas nacionales, lo cual disminuiría la concisión de la regulación.

5. A causa del creciente carácter técnico del contenido de las directivas (independientemente de su importancia política), al incorporarlas a las legislaciones nacionales se utiliza a menudo el medio de la *secondary legislation* en lugar de una ley. Este instrumento jurídico, juntamente con el grado de especificación de las directivas, ha alejado a los parlamentos de muchos países miembros del proceso de adopción de decisiones. Los parlamentos participaron en menos de la mitad de las directivas investigadas. En Irlanda y Dinamarca, los parlamentos intentan recobrar la influencia y el control.

6. La posición básicamente positiva de los funcionarios nacionales respecto a la CE y el derecho comunitario los lleva a colaborar lealmente en la incorporación y realización de este derecho. En general, los retrasos en la incorporación se producen por la intervención de los grupos de presión y de los afectados o por conflictos entre ministerios. Una vez incorporado, el contenido de la directiva se ejecuta de la misma forma que el derecho nacional; con frecuencia, el funcionario que lo ejecuta ignora el origen comunitario de una prescripción.

7. La ejecución de los contenidos jurídicos comunitarios comparte, pues, totalmente las vicisitudes del derecho nacional, y depende del estilo y la cultura adminis-

trativos de cada estado miembro. En este ámbito hay toda una gama de estilos administrativos, que va desde el legalista hasta el pragmático. Estos estilos sólo pueden quedar influidos o modificados parcialmente por el contenido y los detalles de una directiva. En cuanto a su resultado, en el caso de las diecisiete directivas debe entenderse la ejecución del derecho comunitario como una parte de la «normalidad» en la ejecución del derecho de cada estado miembro.

Lista de las diecisiete directivas investigadas

76/117/CEE	Utilillaje eléctrico y su uso en un ambiente susceptible de explosión.
77/93/CEE	Protección contra el transporte y vertido de organismos nocivos de plantas o productos vegetales.
77/99/CEE	Cuestiones sanitarias en el comercio de productos cárnicos.
77/436/CEE	Extractos de café y de achicoria.
78/170/CEE	Aparatos para la calefacción de locales y calentamiento de agua.
78/338/CEE	Ayudas a la construcción naval.
78/546/CEE	Tránsito rodado de mercancías en el marco de una estadística regional.
78/659/CEE	Calidad del agua dulce.
78/660/CEE	Balance anual de sociedades.
78/1027/CEE	Actividades de los veterinarios.
79/32/CEE	Impuestos sobre el consumo de los productos del tabaco.
79/112/CEE	Rotulación de productos alimenticios.
79/115/CEE	Pilotos intercontinentales.
79/116/CEE	Petroleros en puertos marítimos.
79/267/CEE	Seguros de vida.
79/343/Euratom	Protección de la salud contra los peligros de radiaciones ionizantes.
79/802/CEE	Tráfico de mejora de productos despachados por la aduana.

Bibliografía

Capotorti, Francesco, Ghita Ionescu y Heinrich Siedentopf (1985), *The implementation of Community Legislation by Member States. Guidelines for the Research Project* (La realización de la legislación comunitaria por los estados miembros. Directrices para el proyecto de investigación); Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

- Ciavarini Azzi, Giuseppe (1985), *L'application du droit communautaire per les états membres* (La aplicación del derecho comunitario por los estados miembros); Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Ehlermann, Claus-Dieter (1981), «Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedsstaaten durch die Kommission» (La persecución de infracciones de los estados miembros por la Comisión), pp. 135-153 de: *Festschrift für Kutscher*; Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Everling, Ulrich (1984), «Zur direkten, innerstaatlichen Wirkung de EG-Richtlinien: Ein Beispiel richterlicher Rechtsfortbildung auf der Basis gemeinsamer Rechtsgrundsätze» (Sobre los efectos directos, nacionales, de las directivas de la Comunidad Europea: Un ejemplo de formación jurídica posterior sobre la base de principios jurídicos comunes), pp. 95-113 de: *Festschrift für Karl Carstens*; Colonia: Carl Heymanns.
- Hahn, Jürgen (1986), «Das Bilanzrichtlinien-Gesetz» (La ley de directivas sobre el balance), en *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1 (1), pp. 66-76.
- Mayntz, Renate (editora) (1980), *Implementation politischer Programme* (La realización de programas políticos); Königstein: Verlag Anton Hain Meisenheim.
- Mény, Yves (1985), «Variations sur un thème donné: L'application des directives par les états membres» (Variaciones sobre un tema: La aplicación de las directivas por los estados miembros), *Revue Française d'Administration Publique*, 34, pp. 177-188.
- Rasmussen, Hjalte (1986), *On Law and Policy in the European Court of Justice* (Ley y política en el Tribunal Europeo de Justicia); Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Regelsberger, Elfriede, y Wolfrang Wessels (1984), «Entscheidungsprozesse Bonner Europapolitik — Verwalten statt Gestalten?» (Procesos de adopción de decisiones en la política europea de Bonn — ¿Administrar en lugar de configurar?), pp. 469-499 de Hrbek/Wessels (editores), *EG-Mitgliedschaft ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?* (La pertenencia a la Comunidad Europea: ¿un interés vital de la República Federal de Alemania?); Bonn: Europa Union Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (1985), *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration* (La trampa de la decisión mancomunada: lecciones del federalismo alemán e integración europea); Berlín: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Wallace, Helen, y William Wallace, Carole Webb (editores) (1983), *Policy-Making in the European Community* (Política en la Comunidad Europea), 2.ª ed.; Chichester: John Wiley & Sons.

MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LA CULTURA LEGISLATIVA EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS NACIONALES EN CORRESPONDENCIA CON EL DERECHO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Hermann Hill

Señoras y señores,

El tema de mi disertación se titula «Medidas para el mejoramiento de la cultura legislativa en los ordenamientos jurídicos nacionales en correspondencia con el derecho de la Comunidad Europea». Acerca de ello me voy a plantear las siguientes cuestiones: 1) ¿Qué significa la expresión cultura legislativa?; 2) Necesidad del mejoramiento de esta cultura legislativa; 3) ¿Qué modelos o estímulos proporciona en este aspecto el derecho de la Comunidad Europea (CE)?; 4) ¿Cómo se tratan estas cuestiones en los otros Estados miembros de la CE y en los restantes ordenamientos jurídicos del mundo occidental?; 5) Finalmente, ¿qué posibilidades de mejoramiento en correspondencia con el derecho de la CE tiene el ordenamiento jurídico alemán y, en consecuencia, hasta qué punto pueden ser incorporadas al derecho alemán las normativas de la CE?

I. Cultura legislativa

Hasa ahora, el concepto de cultura legislativa apenas se empleaba en las ciencias administrativas y políticas. Diversamente hemos de hablar, en cambio, acerca de los conceptos de cultura política o cultura administrativa.¹ Al decir *cultura administrativa* nos referimos a las estructuras y a los procesos de la actuación y el comportamiento político-administrativos que muestran la manera estatal de solucionar los problemas, pero asimismo a la orientación que marca el comportamiento de los órganos estatales y las esperanzas que en ello tienen puestas los ciudadanos. Parecidamente podemos hablar de *cultura legislativa* cuando nos referimos a las estructuras y a los procesos de la producción estatal de derecho, pero también cuando tratamos de la imagen que presenta la legislación desde la óptica del ciudadano. Dado que el conocimiento del derecho, la conciencia jurídica y el respeto a las leyes por parte de los ciudadanos están acusadamente marcados por el conocimiento y la aceptación de la legislación, la cultura legislativa constituye asimismo un elemento importante del conjunto de la *cultura jurídica* y, en tal sentido, colabora en la estabilidad y el buen funcionamiento del Estado.

En la exposición que va a seguir discutiremos sobre todo la relación del ciudadano con la ley, de acuerdo con la cual se realiza la *transmisión de las leyes* al ciudadano. La

1. Eichhorn, Peter (editor), *Verwaltunglexikon* (Diccionario de la administración), 1985, p. 984.