

## ¿Es España un Estado miembro especialmente incumplidor en la implementación de la legislación europea?

**Javier Arregui** | Jean Monnet Chair on EU Governance, Public Policy Center  
(Universitat Pompeu Fabra, Johns Hopkins University)

### Tema

A partir de evidencia empírica comparada se cuestiona la idea de que España es un caso atípico negativo a la hora de aplicar internamente las normas jurídicas europeas.

### Resumen

Este análisis examina los datos relativos a la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros en el período 1986-2010. Aunque existe una variación importante entre ellos al implementar los miles de directivas, reglamentos, decisiones y artículos de los Tratados que forman parte del acervo legislativo comunitario, España consigue un desempeño medio, sobre todo al compararse con los otros cuatro países de gran tamaño. Por otro lado, no existe suficiente evidencia empírica de que el incumplimiento ocasional de España y de otros Estados al aplicar internamente las normas jurídicas europeas suponga un problema grave para el proceso de integración. Es más, los umbrales de cumplimiento se sitúan en unos parámetros razonables, de acuerdo con las estadísticas oficiales. Tanto España como el resto de Estados son capaces de solucionar la gran mayoría de casos que la Comisión identifica como infracciones y tan sólo un 7,6% de los procedimientos abiertos por la Comisión acaban en el Tribunal de Justicia.

### Análisis

Los fundadores de los estudios sobre implementación legislativa, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, escribieron en 1973 el libro *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Su objetivo era explicar el desajuste entre las políticas elaboradas por Washington contra la pobreza y el poco éxito obtenido a la hora de reducir las bolsas de pobreza existentes. Estos autores señalan que el proceso de implementación legislativa es un proceso bastante complejo incluso en estas circunstancias en las que no tiene lugar un conflicto entre medios burocráticos y fines políticos. A partir de entonces, este tipo de estudios se han incorporado al análisis sobre el proceso político en los diferentes sistemas políticos, incluyendo el sistema político de la UE.

Pero, ¿por qué es importante el proceso de implementación? La respuesta es sencilla: el hecho de que la UE adopte decisiones políticas en forma de normas jurídicas de obligado cumplimiento no significa que los Estados miembros adopten el contenido de estas leyes en el tiempo acordado y/o de un modo correcto. De hecho, existe creciente

evidencia empírica que muestra como en prácticamente todos los sistemas políticos del mundo existe una “deriva burocrática”, que confirma el hecho de que con demasiada frecuencia existen diferencias sustantivas entre lo que dice una ley y la política que se aplica en realidad.

En el caso de la UE existe una estructura de implementación bastante descentralizada, al no disponer esta de un sistema administrativo propio que pueda articular el proceso de implementación de la legislación europea en cada Estado. Dicho de otro modo, en la UE existen 28 maneras diferentes de poner en práctica la legislación europea. Mientras que la existencia de diferentes tradiciones en el proceso de implementación legislativa no tiene por qué ser un inconveniente, sí que se puede convertir en un problema cuando unos Estados aplican la legislación y otros no. Ello podría producir consecuencias no deseadas para los principales actores económicos que participan en el proceso de integración: las empresas y los ciudadanos. Incluso se podría socavar la eficacia y la eficiencia del proceso de integración, y dependiendo de su intensidad, podría llegar a poner en peligro el proyecto comunitario. (Thomson *et al.*, 2007; Haverland *et al.*, 2011).

Y en el caso de España, ¿cuál ha sido su desempeño en perspectiva comparada en el proceso de implementación de la legislación europea desde el año 1986 (fecha de ingreso en las entonces llamadas Comunidades Europeas) hasta el año 2010? ¿En qué áreas o sectores políticos España ha tenido más problemas a la hora de implementar de un modo adecuado la legislación que se decide en Bruselas?

El concepto de implementación política hace referencia a lo que pasa después de que una decisión vinculante se convierte en ley (Bardach, 1977). Por tanto, el proceso de implementación legislativa evalúa el proceso de convertir una política en una acción determinada, y tal y como nos recuerda Versluis (2004, p.13), la “ley en los libros” no es necesariamente lo mismo que la “ley en la acción”.

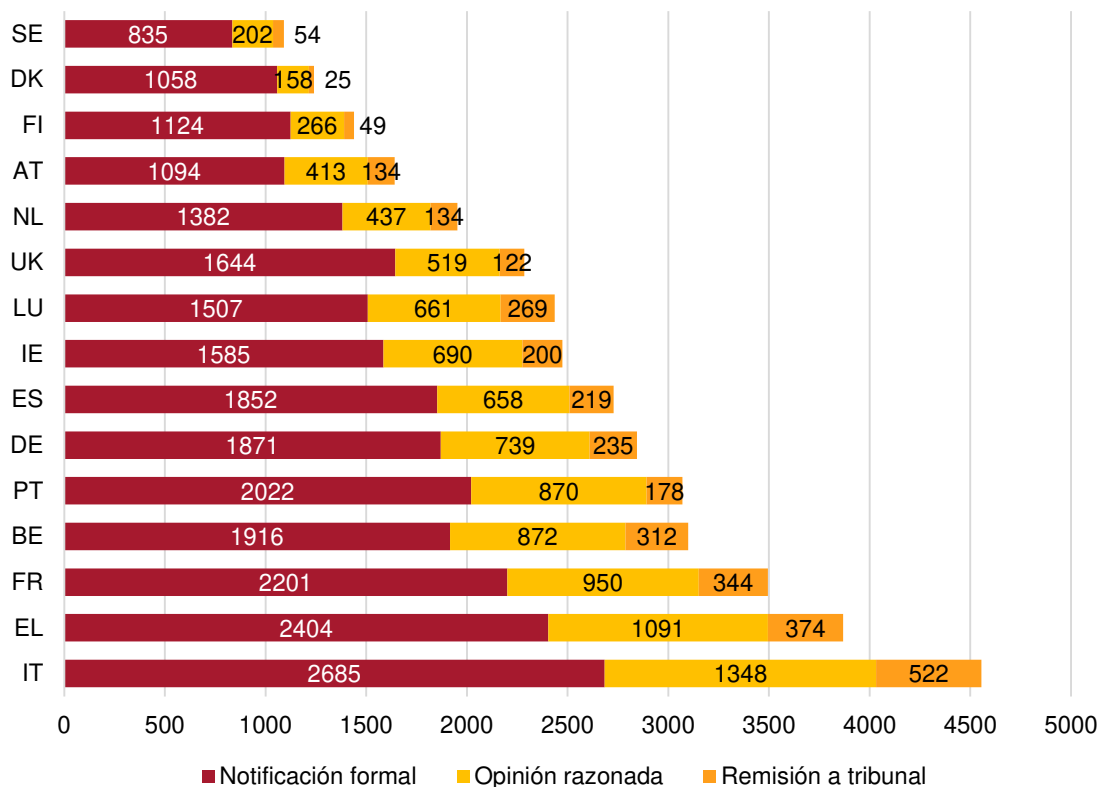
El artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la UE (antiguo art. 226 del Tratado de la Comunidad Europea) otorga a la Comisión Europea el derecho a iniciar un procedimiento de infracción contra los Estados miembros que incumplan cualquiera de las obligaciones que se establecen en los Tratados. La Comisión puede abrir procedimientos de infracción de acuerdo con los siguientes motivos: (1) cualquier violación de los artículos de un Tratado, de los reglamentos o de las decisiones, todos ellos de aplicación directa por parte de los Estados miembros; (2) la no-transposición de una Directiva (o el retraso en su transposición) a la legislación nacional; (3) una incorrecta transposición de una directiva al ordenamiento jurídico interno; (4) la no (o incorrecta) implementación práctica de una directiva (una vez que ya ha sido transpuesta) o de cualquier otra norma de naturaleza vinculante; (5) el incumplimiento de las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). El estudio muestra información sobre los procesos de infracción abiertos por la Comisión Europea y el TJUE en el período 1986-2010.

Existen tres mecanismos que la Comisión puede utilizar para abrir un procedimiento de infracción a un Estado: (1) la carta de notificación, que se produce cuando la Comisión identifica alguna violación de una norma europea e insta a un determinado Estado a

adoptar las medidas necesarias para que se adecúe lo antes posible a la legislación europea; tras esta primera notificación, cada Estado tiene un tiempo para introducir cambios, así como para comunicar la aplicación de dichos cambios a la Comisión; (2) el dictamen motivado, en cuya fase se examina minuciosamente la respuesta dada por cada Estado a los requerimientos de la carta de notificación; si esta respuesta no es convincente para la Comisión, esta llevará el caso ante el TJUE; (3) y el caso ante el TJUE, que se da si un Estado persiste en la no conformidad con la legislación europea; el Tribunal deberá emitir un veredicto final que podría incluir una penalización administrativa y/o económica.

De acuerdo con los datos que se han utilizado para este pequeño estudio (procedentes de los informes anuales que elabora la Comisión Europea), la mayor parte de los procedimientos de infracción no pasan de la primera fase (carta de notificación), esto es, los Estados resuelven mayoritariamente en un estadio inicial los requerimientos de la Comisión. Así, y de acuerdo con los informes analizados, el 67,46% de los procedimientos de infracción abiertos no pasaron más allá de una carta de notificación. Por su parte, en el 24,9% de los casos, la Comisión llegó a emitir un dictamen motivado. Por último, únicamente en un 7,6% del total de los casos la Comisión llevó ante el TJUE los procedimientos abiertos de infracción. Por tanto, y de acuerdo a estos datos, tan sólo en un número reducido de casos los Estados miembros se resisten a implementar correctamente la legislación europea.

**Figura 1. Procedimientos de infracción abiertos a los Estados de la UE-15, 1986-2010**

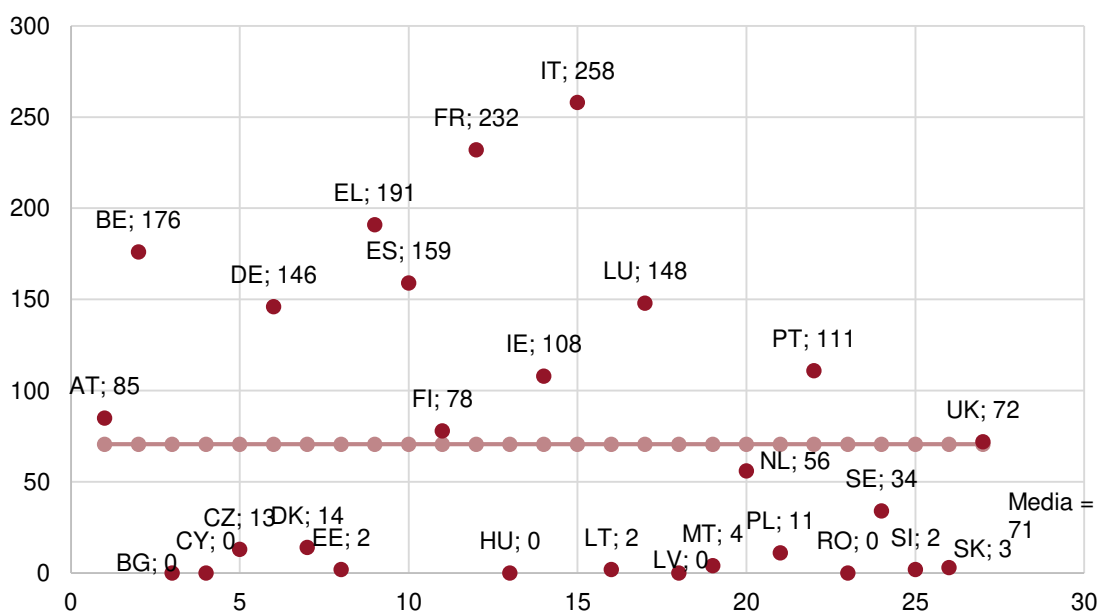


Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

Como indica la Figura 1, los países que tienen más procedimientos de infracción abiertos son Italia, Grecia y Francia. Por otro lado, los Estados con mejor desempeño en la implementación de la legislación europea son los países nórdicos, con Dinamarca, Suecia y Finlandia a la cabeza. España está en una situación media. Sin embargo, España muestra el mejor desempeño en comparación con el resto de los Estados grandes de la UE, si exceptuamos el caso del Reino Unido, del que nos situaríamos bastante cerca, por otra parte.

La tendencia que se muestra en la Figura 1 se confirma en la Figura 2, que se centra en las infracciones declaradas por el TJUE. Esta figura muestra que existe una clara correlación entre las infracciones abiertas por la Comisión a través de cartas de notificación y/o dictámenes motivados y las infracciones finalmente recibidas por los diferentes Estados. En este sentido, Italia, Grecia y Francia siguen estando a la cabeza, aunque en el caso de Francia y Grecia varíe el orden: Francia recibe más procedimientos de infracción por parte del Tribunal mientras que Portugal tiene más procedimientos de infracción abiertos por la Comisión. Sin embargo, existe una clara relación entre el número de procedimientos de infracción abiertos por la Comisión y el número de infracciones declaradas por el TJUE. España ha sido condenada en el Tribunal por 159 infracciones durante el período de tiempo estudiado. Teniendo en cuenta el número de procedimientos de infracción abiertos por la Comisión, es un porcentaje de casos menor. Lo mismo sucede en la mayoría de Estados. Ello viene a confirmar que en algunas ocasiones, e incluso con cierta frecuencia, los Estados miembros necesitan un tiempo mayor del otorgado por la Comisión para transponer correctamente o implementar efectivamente una determinada ley. Dicho de otra manera, un porcentaje superior al 85% de las infracciones abiertas por la Comisión quedan resueltas antes de que el TJUE emita una sentencia condenatoria para un Estado miembro por no conformidad con la legislación europea.

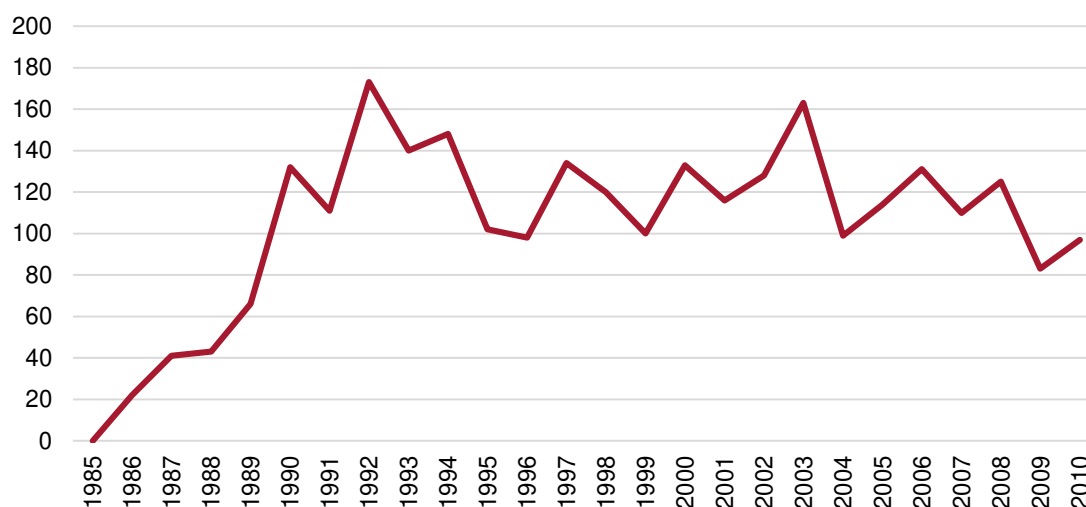
**Figura 2. Infracciones declaradas a los Estados de la UE, 1986-2010**



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

La Figura 3 muestra la evolución de los procedimientos de infracción abiertos a España en el período 1986-2010. Este gráfico muestra con claridad que hasta el año 1992 existe una tendencia alcista de los procedimientos de infracción abiertos a España y es a partir de esa fecha cuando los procesos se estabilizan entre 100 y 160 al año. A partir del año 2005 parece observarse una tendencia ligeramente decreciente en los procedimientos de infracción abiertos a España.

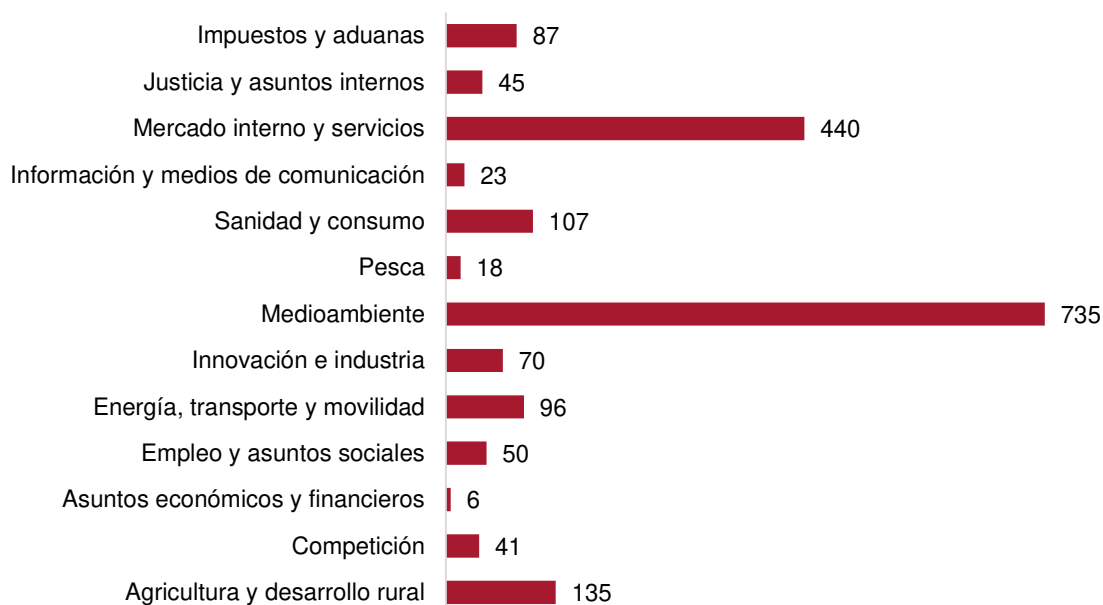
**Figura 3. Evolución de los procedimientos de infracción abiertos a España en el período 1986-2010**



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

También existe una importante variación en los procedimientos de infracción abiertos a España entre las distintas áreas de políticas, en el período 1995-2010. La Figura 4 muestra que los procedimientos de infracción abiertos a España por sectores son los siguientes: 735 procedimientos de infracción en políticas medioambientales, 440 procedimientos de infracción en Mercado Interior, 135 infracciones en Agricultura y Desarrollo Rural, 107 infracciones en Sanidad y Consumo, 87 infracciones en Impuestos y Aduanas, 70 infracciones en Innovación e Industria y 50 casos en empleo y asuntos sociales. En el resto de áreas el número de infracciones abiertas es menos importante: 45 en Justicia y Asuntos de Interior, 41 en Competencia, 23 en Información y Medios de Comunicación, 18 en Pesca y seis procedimientos de infracción en asuntos económicos y financieros. De acuerdo con estos datos, España cumple la tendencia generalizada en la UE, donde las dos áreas políticas que peor comportamiento muestran son las relacionadas con políticas medioambientales, así como la implementación de políticas sobre el mercado interior.

**Figura 4. Procedimientos de infracción abiertos a España por área política, 1995-2010**



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

## Conclusiones

Del análisis anterior se deduce que, que a pesar de que existe una variación importante entre Estados en el proceso de implementación de la legislación europea, España tiene un desempeño medio. Además, no existe suficiente evidencia empírica de que el incumplimiento de España y de otros Estados miembros en relación con la legislación europea sea un problema serio para el proceso de integración. De hecho, los umbrales de cumplimiento con la legislación de la UE por parte de los Estados se sitúa en unos parámetros razonables, de acuerdo con las estadísticas oficiales: tan sólo un 7,6% de los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión acaban en el TJUE. Esto significa que tanto España como otros Estados miembros son capaces de solucionar en el tiempo una mayoría de casos que la Comisión identifica como problemáticos y que, por tanto, no es un problema sustancial, todavía más si tenemos en cuenta la miles de directivas, reglamentos, decisiones y artículos de los Tratados que forman parte del acervo legislativo comunitario (Hix y Hoyland, 2011).

## Referencias

- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Haverland, Markus, Bernard Steunenberg y Frans Van Waarden (2011), "Sectors at Different Speeds: Analyzing Transpositions Deficits in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, nº 49, pp. 265-291.
- Hix, Simon, y Bjorn Hoyland (2011), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Pressman, Jeffrey L., y Aaron Wildavsky (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*, University of California Press, Berkeley.
- Thomson, Robert, René Torenvlied y Javier Arregui (2007), "The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives", *British Journal of Political Science*, nº 37, pp. 685-709.
- Versluis, Esther (2004), "Explaining Variations in Implementation of EU Directives", *European Integration online Papers*, nº 8 (2004).