

# NOTAS SOBRE LA LEY ITALIANA 86/1989, DE 9 DE MARZO, DE NORMAS GENERALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE ITALIA EN EL PROCESO NORMATIVO COMUNITARIO Y SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS

Andrés E. Navarro Munuera  
Departamento de Derecho administrativo  
de la Universidad de Barcelona

## Introducción

La problemática de la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas por los Estados miembros es ya conocida en nuestro país a raíz de la vasta operación de incorporación del acervo comunitario a nuestro ordenamiento llevada a cabo tras la adhesión de España a las Comunidades. Quizá sea éste el momento de mayor complejidad en la tarea aplicativa de las normas comunitarias —el momento inicial—, por el que ha de pasar todo nuevo Estado que ingresa en las Comunidades Europeas, dada la magnitud del volumen normativo a ejecutar y la brevedad del plazo para llevar a cabo tal operación. Pero, como es sabido, la labor de cumplimiento del Derecho comunitario no finaliza en ese primer momento, sino que a partir de la inicial recepción de todo el «corpus» normativo europeo en vigor al tiempo de la adhesión, se hace posteriormente necesaria la continua aplicación de todas las normas emanadas de las instituciones Comunitarias. Y, a este respecto, nos hallamos en la actualidad en una coyuntura histórica de especial trascendencia, ya que la efectividad de la puesta en práctica del mercado único europeo en 1993 está requiriendo la producción de un numeroso conjunto de normas y actos por parte de las instituciones de las Comunidades y, correlativamente, el cumplimiento o aplicación del mismo a cargo de los doce Estados miembros.

De ahí que, ante este nuevo reto de profundización en la integración europea, recobren nueva trascendencia los problemas derivados de la ejecución interna del Derecho comunitario, operación que esta vez afecta simultáneamente a la totalidad de los Estados miembros, que deben armonizar sus legislaciones internas para hacer real la unidad europea del mercado único. Y para responder a esa problemática planteada, en algún país comunitario se ha estimado necesario y oportuno establecer una regulación global de los mecanismos jurídicos para el cumplimiento del Derecho de las Comunidades Europeas. Ello, con la intención de responder a un triple orden de necesidades:

1.º La necesidad de facilitar los instrumentos jurídicos para un mejor y más eficaz cumplimiento del Derecho comunitario.

2.º La necesidad de que el desarrollo de la operación de transposición del Derecho europeo al Derecho interno, que normalmente supone, para su facilitación y eficacia, un incremento del protagonismo de los Ejecutivos en detrimento de los órganos legislativos, no altere el equilibrio de poder en las relaciones Gobierno/Parlamento.

3.º La necesidad de afrontar la especial complejidad que la labor aplicativa de las

normas europeas plantea en un Estado con una estructura territorial descentralizada políticamente, basada en el reconocimiento de la autonomía de entes intermedios (Regiones) con competencias en materias afectadas por actos comunitarios, regulándose globalmente todas las cuestiones que, en el ámbito del cumplimiento de aquellos actos, repercuten sobre las relaciones Estado/Regiones.

Para hacer frente a estos presupuestos se ha promulgado en Italia la Ley de 9 de marzo de 1989, n.º 86, de normas generales sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario y sobre los procedimientos de ejecución de las obligaciones comunitarias («Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana» n.º 58, de 10 de marzo de 1989), que viene a completar y sustituir parcialmente a la Ley de 16 de abril de 1987, n.º 183, sobre coordinación de las políticas referentes a la pertenencia de Italia a las Comunidades Europeas y adecuación del ordenamiento interno a los actos normativos comunitarios, y sobre el contenido de la cual vamos a trazar unas breves notas en las líneas que siguen.

### I. Finalidades de la Ley

Dos son los objetivos esenciales perseguidos por esta Ley, descritos en su art. 1.º: por un lado, garantizar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias, tanto aquellas que son consecuencia de la emanación de normas de Derecho derivado, con la consiguiente vinculación para el Estado italiano de adoptar actos internos de aplicación, como las que derivan de la verificación por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a través de Sentencia, de la incompatibilidad de normas legislativas y reglamentarias internas con las disposiciones de los Tratados institutivos de las Comunidades. Por otro lado, la Ley se preocupa de establecer las modalidades a través de las cuales el Gobierno asegura la información al Parlamento sobre el desarrollo de los procesos normativos comunitarios, a fin de mantener el equilibrio en las relaciones entre Poder ejecutivo y Poder legislativo, atribuyendo a los órganos parlamentarios intervenciones de conocimiento y control en esta materia como contrapeso al aumento de las responsabilidades gubernamentales en la labor de conformación y ejecución del Derecho europeo.

### II. Medios instrumentados para el cumplimiento de las obligaciones comunitarias

Para la garantía del continuo cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia del Estado italiano a las Comunidades Europeas, la Ley impone al Gobierno la obligación de presentar periódicamente —antes del 1.º de marzo de cada año— al Parlamento un proyecto de Ley que contendrá las disposiciones pertinentes para el cumplimiento de las obligaciones comunitarias, y que constituirá, una vez aprobado, la llamada «ley comunitaria» para el año de referencia. Esta ley comunitaria anual se configura como el marco global en el que se preverán todas las técnicas jurídicas a emplear para proceder a la adecuación continua del ordenamiento nacional italiano al «corpus iuris» comunitario.

Como actuación administrativa previa y necesaria antes de la presentación del proyecto de Ley al Parlamento, y de la que surgirá el presupuesto condicionante del contenido de la ley comunitaria, se prevé que antes del 31 de enero de cada año, el Ministro para la coordinación de las políticas comunitarias, con la colaboración de las Administraciones interesadas, verifique, sobre la base de los actos emanados por las Instituciones de las Comunidades Europeas, el estado de conformidad del ordenamiento interno al Derecho comunitario.

Los mecanismos jurídicos que la ley comunitaria anual podrá prever para asegurar la adaptación del Derecho interno al ordenamiento europeo vienen relacionados en el art. 3 de la Ley, y son:

1.º Modificación o derogación por la propia ley comunitaria de normas vigentes en contraste con disposiciones comunitarias.

2.º Otorgamiento de delegaciones legislativas al Gobierno, técnica que, como sabemos, es normalmente la utilizada para la inicial incorporación del acervo comunitario al ordenamiento interno en el momento de la adhesión a las Comunidades Europeas. Además de las habilitaciones al Ejecutivo para la emanación de decretos legislativos, la ley comunitaria contendrá las «disposiciones necesarias para dar actuación o asegurar la aplicación de los actos del Consejo o de la Comisión de las Comunidades Europeas». El art. 4, aptdo. 6.º, establece que deberán preverse en todo caso estos instrumentos cuando el cumplimiento de las directivas comunitarias comporte la institución de nuevos órganos o estructuras administrativas, o la previsión de nuevos gastos o de menos ingresos.

3.º Autorización al Gobierno para dar aplicación a las normas comunitarias en vía reglamentaria. A estos efectos, el Ejecutivo, al presentar el proyecto de ley comunitaria al Parlamento, puede solicitar tal autorización, incluyendo un listado de las directivas europeas que pretende incorporar al ordenamiento interno a través de reglamentos. Y en relación a esa pretensión del órgano de gobierno, la ley comunitaria puede contener una deslegalización de materias —a salvo la reserva constitucional de ley— para permitir la aplicación de las directivas comunitarias que les afecten por vía reglamentaria. Pero todas estas autorizaciones a la potestad reglamentaria del Gobierno deben rodearse de cautelas, cuando menos de las garantías formales previstas en los aptdos. 4.º y 5.º del art. 4, que permiten el control preventivo de las Cámaras parlamentarias y del Consejo de Estado. También se fija un plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la ley comunitaria para la emanación de la norma gubernativa reglamentaria de transposición de la directiva europea. Y, asimismo, «si las directivas consienten opciones en cuanto a las modalidades de su actuación o si resulta necesario introducir sanciones penales o administrativas o determinar las autoridades públicas a quien confiar las funciones administrativas inherentes a la aplicación de la nueva disciplina, la ley comunitaria dicta las relativas disposiciones» (art. 4, aptdo. 3.º).

Al margen de estas técnicas normativas que la ley comunitaria puede habilitar para la ejecución interna del Derecho comunitario, la Ley que comentamos deja a salvo, en su art. 4, aptdo. 7.º, las disposiciones legales que consientan, para materias particulares, la recepción de directivas a través de actos administrativos, con la única previsión cautelar —en aras de la seguridad jurídica— de que se incluya en el proyecto de ley comunitaria el elenco de aquellas normas comunitarias ya aplicadas o susceptibles de aplicación en el futuro en vía administrativa (art. 4, aptdo. 8.º).

Por lo que respecta a la actuación de directivas cuyo contenido se refiera únicamente a modificaciones de modalidades ejecutivas y características de orden técnico de otras directivas ya incorporadas al ordenamiento interno, la Ley mantiene la previsión del art. 20 de la Ley 183/1987, en virtud de la cual resultan hábiles para la aplicación de esas normas comunitarias los decretos ministeriales, si bien con la inmediata comunicación de su adopción al Parlamento.

Y en relación a la ejecución de decisiones adoptadas por el Consejo o por la Comisión de las Comunidades Europeas, cuyo destinatario sea el Estado italiano, si revisten «particular importancia para los intereses nacionales o comportan relevantes cargas de ejecución», entonces los Ministros interesados dan referencia de las mismas al Consejo de Ministros, supremo órgano colegiado ejecutivo al que la Ley otorga al respecto una doble opción: bien la impugnación de la decisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, bien la producción de las directrices necesarias para que sea ejecutada la decisión a cargo de las autoridades competentes (art. 6, aptdos. 1.º y 2.º).

### III. El protagonismo del Gobierno en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias y las formas de intervención del Parlamento

Ya nos es conocido que en el desarrollo de la labor de ejecución interna del Derecho de las Comunidades Europeas se ha primado en todos los Estados miembros la intervención de los órganos ejecutivos o Gobiernos en detrimento del protagonismo de los Parlamentos. Se aduce usualmente en favor del incremento del papel gubernamental en esta materia la complejidad de la tarea a llevar a cabo, y los mayores medios con que contaría el Ejecutivo para acometerla, resultando, en definitiva, una exigencia derivada de la mayor eficacia en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias. En esa línea de potenciación de la actividad del Gobierno en la aplicación del Derecho comunitario se halla también esta Ley, previendo, al respecto, diversas técnicas habilitadoras de la intervención del órgano ejecutivo superior del Estado, según hemos tenido oportunidad de comprobar.

Pero la Ley que examinamos no ha querido que ese incremento del protagonismo del Ejecutivo en esta materia suponga una ruptura del equilibrio en las relaciones de poder entre Gobierno y Parlamento. Y para su conservación ha arbitrado una serie de modalidades de garantía del conocimiento y control del órgano legislativo sobre la actividad desarrollada por el Ejecutivo en relación a los procesos de cumplimiento de las obligaciones comunitarias. Y hasta tal punto constituye preocupación de la Ley, que su art. 1, aptdo. 2.º configura como una de sus finalidades el aseguramiento por el Gobierno de la información al Parlamento sobre el desarrollo de los procesos normativos comunitarios, tanto en lo que respecta a la actividad normativa de las Instituciones comunitarias, como a la aplicación interna de esas normas.

Así, el art. 10 de la Ley 183/1987 ya obligaba al Gobierno a comunicar al Parlamento la emanación por las Instituciones comunitarias de recomendaciones o directivas, en el plazo de treinta días desde su notificación. Al respecto, la Ley de que damos noticia añade al órgano ejecutivo la carga de remitir un escrito a las Cámaras acerca del estado de conformidad de las normas internas a las prescripciones comunitarias, comunicación que debe efectuarse antes del transcurso de noventa días desde que estas últimas son notificadas.

Esta primera previsión legal asegura la información de las Cámaras sobre toda la normativa comunitaria que debe ser aplicada, así como sobre las normas del ordenamiento italiano que resultan afectadas por aquélla, y que, por consiguiente, deben ser alteradas para su adecuación al Derecho de las Comunidades Europeas. Pero para mantener el equilibrio en la justa distribución de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo no es suficiente esa obligación de información del Gobierno al Parlamento, sino que se hace imprescindible articular mecanismos de control de las Cámaras en relación al desarrollo de la tarea aplicativa de los actos comunitarios por el órgano ejecutivo. Y a tal efecto, de la Ley surgen los siguientes instrumentos de fiscalización:

1) Las medidas de control a cargo del Parlamento que pueden prever las delegaciones legislativas conferidas al Gobierno por la ley comunitaria anual.

2) En los supuestos de autorización por la ley comunitaria del desarrollo de directivas mediante reglamentos gubernamentales, el aptdo. 4.º del art. 4 de la Ley establece que, antes de la emanación de la norma reglamentaria correspondiente, el proyecto de decreto que la contenga debe ser sometido al parecer de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y del Senado competentes en la materia, las cuales habrán de manifestarse en el plazo de cuarenta días desde la comunicación. Estamos, pues, en presencia de un control preventivo en manos de órganos parlamentarios, que para actuarlo deberán proceder con cierta celeridad, pues el precepto descrito dispone que, transcurrido el plazo señalado, los decretos del Gobierno de actuación de directivas comunitarias son emanados en ausencia del dictamen de aquellos órganos. Es decir, la inactividad parlamentaria se transforma *ope legis* en silencio positivo, tal vez, por exigencias derivadas de la temporaneidad en la aplicación de las directivas comunitarias, normas que, como se sabe, contienen un plazo para ser incorporadas a los ordenamientos internos.

3) Este último tipo de control parlamentario puede incluso ser aplicado, cuando así lo disponga la ley comunitaria, a los casos de transposición a través de decretos ministeriales de directivas que modifiquen modalidades ejecutivas y características de orden técnico de otras directivas ya incorporadas al ordenamiento italiano (art. 5 de la Ley), decretos cuya adopción debe ser comunicada inmediatamente al Parlamento por los Ministros interesados, según dispone el art. 20 de la Ley 183/1987.

Por último, los arts. 7 y 8 de la Ley 86/1989 hacen referencia a informes de carácter general que el Gobierno debe presentar periódicamente al Parlamento en relación a diversas cuestiones comunitarias. Así, se trata de un informe semestral sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario, según el primero de aquellos preceptos; y otro informe de periodicidad anual acerca de la actividad de las Instituciones comunitarias relativa a la realización del mercado interno y de la cohesión económica y social, así como en relación a «la actividad del Consejo de Europa y de la Unión de Europa occidental en cuanto, oído el Ministro de Asuntos Exteriores, tienda a la unificación de Europa», tal como establece el art. 8.

#### IV. Las relaciones Estado/Regiones en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias

La compleja problemática que presenta la cuestión de la ejecución del Derecho comunitario en un Estado como el italiano, basado, desde la perspectiva de la distri-

bución territorial del poder político, en el reconocimiento de la autonomía de Entes intermedios llamados Regiones, es afrontada por la Ley de manera global, tratando de regular equilibradamente los diferentes elementos que integran esta materia. La norma que comentamos intenta modular hacia un justo equilibrio la tensión que surge entre la necesidad de garantía del cumplimiento de las obligaciones comunitarias por el Estado —único responsable internacional ante las Comunidades Europeas—, lo que inicialmente supone una tendencia hacia la uniformidad, y la igualmente necesaria garantía de la autonomía regional, que no puede ser erosionada sin más con la simple invocación de la responsabilidad comunitaria del Estado. Todo lo cual aconseja el establecimiento de mecanismos que llamen a una colaboración y corresponsabilización de Estado y Regiones en la aplicación del Derecho comunitario, pero que en última instancia garanticen que una eventual inactividad regional no lleve automáticamente a la declaración de la responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento de las obligaciones dimanantes de su pertenencia a las Comunidades Europeas.

En cuanto a la ejecución regional de las directivas comunitarias, la Ley distingue, a efectos del momento de actuación, entre las materias de competencia exclusiva y aquéllas donde la competencia de las Regiones es sólo concurrente con la del Estado. Así, en el ámbito de las primeras, dispone el art. 9.1 que las Regiones de estatuto especial —que son las únicas que gozan de este tipo de competencias— pueden dar inmediato cumplimiento a las directivas comunitarias; mientras que respecto a las materias de competencia concurrente la actuación regional de las directivas sólo podrá hacerse «tras la entrada en vigor de la primera ley comunitaria sucesiva a la notificación de la directiva» (art. 9.2).

La Ley cuida de poner en manos del Estado los instrumentos idóneos para garantizar un cierto grado de uniformidad en la aplicación regional del Derecho comunitario. De esta forma, en las materias sobre las que Estado y Regiones proyectan competencias concurrentes, la ley comunitaria u otras leyes estatales que den ejecución a directivas que afecten a tales materias establecen los principios vinculantes para las leyes regionales sucesivas, principios que prevalecen igualmente sobre los disposiciones contrarias eventualmente ya emanadas por órganos de las Regiones. Y no se detiene la Ley en esa previsión, pues incluso «en las materias de competencia exclusiva, las Regiones de estatuto especial y las provincias autónomas se adecuan a la ley del Estado en los límites de la Constitución y de los respectivos Estatutos» (art. 9, aptdo. 3.º).

Y en cuanto al ámbito de la actividad administrativa regional de ejecución del Derecho comunitario, también se reserva al Estado la facultad de «indirizzo e coordinamento», justificada en base a exigencias de carácter unitario, a los objetivos de la planificación económica nacional y a las obligaciones asumidas internacionalmente, facultad que incluso la Ley admite que pueda ser ejercida con acto de rango infralegal (art. 9, aptdos. 5.º y 6.º).

Como puede verse, los límites estatales a la actividad regional de aplicación del Derecho comunitario previstos en esta Ley ponen de manifiesto una concepción muy restrictiva de la autonomía de las Regiones, que, por otra parte, no es sólo privativa de esta materia, que tal vez exige mayor contenido de elementos unitarios por su propia naturaleza, sino que está presente de manera general en todo el ordenamiento italiano.

Pero la Ley también apuesta por los mecanismos de colaboración entre Estado y Regiones en la tarea ejecutiva de las normas comunitarias. Así, el art. 10 se refiere a la convocatoria por el Presidente del Consejo de Ministros, con periodicidad mínima

semestral, de una sesión especial de la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones, dedicada al tratamiento de los aspectos de las políticas comunitarias de interés regional. Esta Conferencia fue instituida por la Ley 400/1988, de 23 de agosto, que disciplina la actividad del Gobierno y el ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, con funciones primordialmente de información y consulta en relación con todas las materias susceptibles de incidir en el ámbito de competencia regional, y en su composición se integran, además del Presidente del Consejo de Ministros, que la preside, todos los Presidentes de las Regiones, y aquellos Ministros interesados en los temas concretos que se aborden. En lo que aquí interesa, la Conferencia deberá manifestarse sobre las directrices generales relativas a la elaboración y actuación de los actos comunitarios que afecten las competencias regionales; y acerca de los criterios y modalidades para conformar el ejercicio de las funciones regionales a la observancia y cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la pertenencia del Estado italiano a las Comunidades Europeas (art. 10.2 de la Ley 86/1989), así como en relación con los criterios generales relativos al ejercicio de las funciones estatales de «indirizzio e coordinamento» anteriormente referidas (art. 12 de la Ley 400/1988). De las actividades de la Conferencia, el Presidente del Consejo de Ministros, o el Ministro expresamente delegado, debe dar cuenta periódicamente a la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales (art. 12 de la Ley 400/1988).

Se observa, pues, que la Ley reconduce las relaciones colaborativas Estado/Regiones en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias al ámbito de los mecanismos de cooperación permanente previamente institucionalizados. Al margen de ese esquema, el art. 6.3 contempla el supuesto de ejecución de una decisión de las Instituciones comunitarias destinada al Estado italiano que choque con el ámbito de competencias regional, en cuyo caso el Presidente de la Región afectada interviene en la reunión pertinente del Consejo de Ministros a los efectos ya descritos.

¿Y si fracasan tales mecanismos de colaboración? ¿Cómo asegurar en última instancia el cumplimiento de las obligaciones comunitarias por el Estado italiano, sin que se vea declarada su responsabilidad internacional a causa de la inactividad regional? El legislador ha sido consciente de la necesidad de articular técnicas de última garantía que permitan al Estado asegurar la ejecución de las obligaciones comunitarias a pesar de eventuales incumplimientos regionales.

A tal efecto, en la hipótesis de ausencia de actos normativos regionales de ejecución de directivas comunitarias, el art. 9.4 dispone la aplicación del Derecho estatal como ordenamiento supletorio.

Y si el cumplimiento de las obligaciones comunitarias se ve amenazado por la inactividad administrativa regional, puede entonces ponerse en marcha el procedimiento previsto en el art. 6.3 del Decreto de la Presidencia de la República 616/1977, que permite al Consejo de Ministros, tras la verificación de la inactividad de los órganos regionales, con el parecer de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales, y oída la Región interesada, fijar un plazo razonable a ésta para cumplir con su actuación debida en ejecución del Derecho de las Comunidades Europeas. Transcurrido dicho plazo sin haberse producido la actividad regional, puede, entonces, el Consejo de Ministros, estando presente en su reunión el Presidente de la Región interesada, disponer la intervención sustitutiva del Estado. Y, a tal fin, puede conferir, con las directrices oportunas, los poderes necesarios a una comisión *ad hoc*, cuya composición se regula en el art. 11.3 de la Ley.

Estamos en presencia de un control sustitutivo del Estado frente a la inactividad regional, previsto en garantía del cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Este tipo de controles, originariamente contemplado en el ordenamiento italiano para asegurar la ejecución de las obligaciones dimanantes de la pertenencia a las Comunidades Europeas, se ha ido extendiendo posteriormente por leyes sectoriales a otros supuestos de inercia de las Regiones que pongan en juego la realización de valores tutelados constitucionalmente.

## V. Otros aspectos

Y ya, por último, damos noticia de dos preceptos de la Ley que consideramos importantes desde la perspectiva de los ciudadanos, al dar actuación a los principios de publicidad y seguridad jurídica.

Por un lado, el art. 13.2 impone al Ministerio para la coordinación de las políticas comunitarias la función de asegurar, «con los medios más oportunos, la más amplia difusión de las noticias relativas a las medidas de adecuación del ordenamiento interno al ordenamiento comunitario que confieren derechos a los ciudadanos de la Comunidad, o facilitan su ejercicio, en materia de libre circulación de personas y servicios».

Y, por otro, el art. 14, que añade un inciso al art. 7 de la Ley 839/1984, de 11 de diciembre, de normas sobre la colección oficial de los actos normativos de la República italiana y sobre la «Gazzetta Ufficiale» de la República italiana, obligando a que se anoten al pie de los textos legales que se publican los extremos de los actos normativos de la Comunidad Europea a que aquéllos se refieren, disposición cuya trascendencia desde la perspectiva de la técnica legislativa, además de los aspectos de publicidad y seguridad jurídica ya reseñados, no hay que desdeñar.