

II. EXTRANJERO

LA LEGISLACION ITALIANA SOBRE PARTICIPACION EN EL PROCESO COMUNITARIO Y SOBRE PROCEDIMIENTO DE EJECUCION DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS

Italia ha sido uno de los países que mayores problemas ha tenido en relación con la temática de la ejecución de las obligaciones comunitarias y, en general, con todo lo que se refiere al cumplimiento del derecho europeo.

Los testimonios de los propios autores italianos son elocuentes al respecto. Y en este mismo sentido basta repasar la jurisprudencia de la Corte de Luxemburgo para caer en la cuenta del elevado número de condenas de incumplimiento que han sufrido en la vecina Península.

Naturalmente tal situación era poco envidiable, y los juristas italianos —de cuya preparación e imaginación tanto hemos aprendido los españoles— venían pugnando hace tiempo contra la misma.

De hecho hace ya algún tiempo que venían ofreciendo soluciones incluso legislativas para poner coto a tal problema. Y algunas tuvieron el debido eco.

Así concretamente, ya en 1965 se dictó la ley 871, sobre «Delegación al Gobierno sobre procedimientos a adoptar en las materias previstas por los Tratados de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, en cuyo artículo segundo, párrafo segundo, se prevé: «Desde 1965 en adelante, todos los años, antes del 31 de diciembre el Gobierno presentará al Parlamento una relación sobre la Comunidad Económica Europea y sobre la Comunidad Europea de la Energía Atómica, desde su constitución en adelante, y asimismo en relación a las delegaciones que haya recibido.»

A decir verdad, si esta línea no ha tenido el éxito esperado, ha sido más consecuencia de los avatares políticos típicos del constitucionalismo italiano que de este tipo de instrumentos en los que, como vamos a tener ocasión de ver, ha vuelto a insistir recientemente el legislador.

El conocido DPR 616/77 (que ha sido analizado por José Luis PIÑAR MAÑAS en su espléndida obra «Las relaciones entre el Estado y las Regiones. La experiencia italiana», Madrid, 1986) se pronunció en alguna medida sobre esta temática, en concreto en sus artículos cuatro en relación con el sexto. Decían concretamente tales preceptos, en lo que aquí interesa, que las Regiones pueden desarrollar en el exterior actividades promocionales en materia de su competencia, pero siempre previo acuerdo con el Gobierno y siguiendo las directrices y sometido a la coordinación del mismo. Y añade el artículo sexto, que se transfieren a

las Regiones las *funciones administrativas* sobre aplicación de los reglamentos de la Comunidad Europea, así como el desarrollo de las directivas, recibidas previamente mediante ley del Estado en la que se indiquen expresamente las normas de principio (básicas) a que han de atenderse.

Se prevé, además, que, a falta de ley regional, se aplicará íntegramente la del Estado, y que en caso de inactividad de los órganos regionales que suponga incumplimiento de las obligaciones comunitarias, mediante decreto del Consejo de Ministros —previo dictamen de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales y oída la Región afectada—, pueda otorgar plazo para cumplir con tales obligaciones, transcurrido el cual podrá adoptar dicho Consejo de Ministros cuantas medidas sean necesarias, sustituyendo a la administración regional.

Hay que decir que, no obstante tales medidas, no quedó en absoluto garantizado el éxito. Antes bien, la situación distaba, con mucho, de ser idónea.

De ahí que comenzaran a dictarse normas específicas que garantizaran el cumplimiento del derecho de la Comunidad.

Es así como surge la Ley 183 de 16 de abril de 1987, recientemente modificada a su vez por la ley número 86 de 9 de marzo de 1989.

La primera de estas dos normas se refiere a la «Coordinación de las políticas referentes a la pertenencia de Italia a la Comunidad y adaptación del ordenamiento interno a los actos normativos comunitarios».

Esta ley, de naturaleza preferentemente organizativa, comienza por crear el correspondiente Ministerio para la coordinación de las políticas comunitarias (del que depende una Comisión para la recepción de la normativa comunitaria). Asimismo, establece las competencias de la Comisión para la Programación Económica (CIPE), que habrá de examinar las conexiones entre la política de las Comunidades y la programación económica nacional; elaborar las directrices generales de la política italiana ante las Comunidades, para coprdinar las iniciativas de las distintas administraciones públicas, así como la participación financiera del Estado en el Presupuesto comunitario; adoptar las directivas generales para el correcto uso de los flujos financieros, tanto comunitarios como nacionales, dictando, además, los criterios generales para el control del gasto.

Se establece también, en la Presidencia del Consejo de Ministros, un comité presidido por el propio Presidente del Consejo o por el Ministro encargado de la coordinación de las políticas comunitarias, con participación de altos funcionarios de prácticamente todos los Departamentos interesados.

Las finalidades de este Comité son, fundamentalmente, las de información y consulta en todas las cuestiones de índole jurídica, administrativa, económica o financiera sobre temas comunitarios, así como las de estudio y propuesta de las medidas a adoptar para el uso eficaz y coordinado de los recursos comunitarios y nacionales.

El aspecto esencial de la ley es sin duda el de la creación de un

fondo económico, denominado «Fondo de Rotación», adscrito al Ministerio del Tesoro y Contabilidad General del Estado, que se nutre de las sumas entregadas por las Instituciones de la Comunidad Europea, y los recursos propios del Presupuesto italiano que tienen como destino dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias. Este fondo unifica la política financiera, concentrando así toda la política italiana sobre aplicación de la normativa comunitaria.

La ley contiene asimismo un segundo Título sobre la aplicación de los actos normativos comunitarios.

Se prevé en primer término que habrá de comunicarse los proyectos de actos comunitarios al Parlamento, a las Regiones y a las Provincias Autónomas (Trento y Bolzano).

Los proyectos de reglamento, recomendaciones y directivas de la Comunidad Europea, según establece el artículo noveno, habrán de remitirse a las Cámaras, a las Regiones y a las provincias autónomas, por el Presidente del Consejo de Ministros, o por el Ministro encargado de Asuntos Comunitarios.

Tanto las Cámaras, las Regiones y las Provincias Autónomas podrán hacer sus observaciones al Gobierno sobre el tema remitido.

Asimismo, una vez que por la Comunidad Europea se ha aprobado una recomendación o una directiva, habrá de enviarse dicha norma por el Presidente del Consejo o por el Ministro, a las Cámaras, así como a las Regiones y Provincias Autónomas cuando dicha norma comunitaria afecte a sus competencias.

Por su parte, el Gobierno habrá de remitir a las Cámaras un informe en el que habrá de hacer constar la adecuación (o la falta de adecuación) de las normas vigentes del ordenamiento interno a las prescripciones de las recomendaciones o de las directivas comunitarias.

El artículo 11 señala que el Gobierno o las Regiones podrán dictar los reglamentos o actos administrativos generales de ejecución de las recomendaciones y directivas cuando tales actos comunitarios no recaigan sobre materia reservada a la ley (reserva material) o que estuviera previamente regulada mediante ley (reserva formal).

La ley actúa así como un límite a la competencia de ejecución normativa gubernamental o regional.

La ley, por demás, contiene una norma de delegación sobre determinadas materias (agricultura, sanidad, medio ambiente, salud).

Se prevé asimismo que en caso de simple modificación de directivas ya recibidas en el ordenamiento nacional bastará «decreto» del Ministro interesado para proceder a adaptar la nueva norma a la exigencia comunitaria. Posteriormente habrá de dar cuenta posteriormente al Ministro encargado de Asuntos Comunitarios.

Esta legislación se ha visto posteriormente reforzada mediante la adopción de la ley número 400/1988 de 21 de agosto sobre «Disciplina de la actividad del Gobierno y ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros».

Esta ley, que pretende reforzar de manera considerable a la Presi-

bierno habrá de ofrecer al Parlamento toda la información necesaria sobre los actos normativos comunitarios, evitando de esta manera que se dicten leyes que puedan ofrecer motivos de «anticomunitariedad».

Para asegurar tales finalidades se establece un detallado procedimiento, en el que figura como pieza principal la elaboración de una «ley comunitaria».

Antes del 31 de marzo de cada año, se prevé que el Ministro encargado de la coordinación de las políticas comunitarias examinará el «estado de conformidad» de la legislación italiana respecto de la normativa comunitaria. Y con fundamento en tal análisis, procede a someter al Consejo de Ministros —de acuerdo con el Ministro de Asuntos Exteriores y con el Ministro del ramo correspondiente— un proyecto de ley que se denominará: «Disposiciones para cumplir las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la Comunidad Europea». Tal ley será la «ley comunitaria para el año correspondiente».

Obsérvese que no se trata, como era de esperar, de una ley que vincule al futuro Parlamento. Eso sería imposible. Se trata, sencillamente, de obligar a un departamento Ministerial a realizar una actividad —la de presentar el proyecto de ley al Consejo de Ministros—, lo cual sí es perfectamente posible. Pese a que existirán, a no dudar, graves problemas competenciales y de coordinación con los demás Ministerios afectados por la normativa comunitaria, puesto que el Ministro encargado de Asuntos Comunitarios es simplemente un Ministro más y no tiene ningún poder de coordinación sobre los demás departamentos, pese a que su labor sea de coordinación de las políticas afectadas por la CEE.

En todo caso, existe la obligación del Consejo de Ministros de presentar a las Cámaras el proyecto de ley antes del 1 de marzo respectivo. (Naturalmente si no lo hace así, lo único que cabe es exigir responsabilidades de tipo político por incumplimiento de la normativa, pero sin que se derive otro tipo de responsabilidad. No parece que los particulares pudieran, en su caso, invocar la falta de presentación del proyecto para proceder a exigir responsabilidad por incumplimiento o por omisión, si como consecuencia de la misma se vieran incursos en algún tipo de procesos comunitarios.)

En la Exposición de Motivos del proyecto de ley habrá de darse cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades que más directamente afecte al Ordenamiento interno.

La «ley comunitaria» habrá de tener un doble contenido. De un lado, habrá de contener todas las disposiciones modificativas o derogatorias de las normas internas que están en contradicción con las obligaciones comunitarias.

De otro lado, habrá de contener todas las disposiciones que sean necesarias para ejecutar tales obligaciones comunitarias, y que previamente no estuvieran incorporadas al ordenamiento italiano.

Además, se permitirá una autorización en favor del Gobierno a fin de que, por vía reglamentaria, pueda dar aplicación a las Directivas

dencia del Gobierno italiano, y que se encuentra en línea con las necesidades políticas de dicho sistema, insiste en el tema comunitario, estableciendo que corresponde al Presidente del Gobierno la coordinación de la acción de la política comunitaria, el cumplimiento de la ejecución de las Sentencias de la Corte comunitaria, y promueve la acción del Gobierno cerca del Parlamento para conseguir el completo cumplimiento de la política comunitaria.

Se crea además, en la Presidencia del Gobierno, la Conferencia permanente Estado-Regiones, que ha de ser consultada sobre los criterios relativos al ejercicio de las funciones estatales de dirección y coordinación en materia de ejecución de obligaciones comunitarias que afecten a las competencias regionales (si bien, según nuestras noticias, no se ha reunido hasta ahora en ninguna ocasión).

El Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros tiene además la obligación de cuidar los procedimientos y los aspectos temporales sobre la aplicación en Italia de las políticas comunitarias.

Ahora bien, con notable diferencia la ley que más interesa a efectos de esta crónica es la reciente ley de 9 de marzo de 1989, número 86, cuya génesis se debe al conocido Profesor Antonio LA PÉRGOLA, cuyo paso también por el Tribunal Constitucional se ha dejado sentir especialmente en todo lo referente al derecho comunitario (vid a título de ejemplo la Sentencia 170/1984, en la que por primera vez se admite que los Tribunales ordinarios apliquen directamente la normativa comunitaria contraria a la legislación interna sin necesidad de elevar al Tribunal Constitucional la cuestión de constitucionalidad. En «Revista Española de Derecho Constitucional», con comentario de P. PÉREZ TREMPES).

Esta ley fue presentada al Senado por el Presidente del Consejo de Ministros (Goria) y por el Ministro encargado de la coordinación de las políticas comunitarias (LA PÉRGOLA) el 4 de febrero de 1988. Posteriormente fue remitido a la Comisión de Asuntos Constitucionales el 17 de febrero de 1988, junto con el correspondiente informe de la Junta encargada de asuntos comunitarios.

Aprobado el 9 de noviembre de 1988.

En la Cámara de los Diputados fue asignado a la Comisión de Asuntos constitucionales el 22 de noviembre de 1988 junto con el correspondiente informe y fue aprobada el 15 de febrero de 1989. De nuevo en el Senado, fue asignado a la Comisión de Asuntos constitucionales el 18 de febrero de 1989 y aprobado el 1 de marzo de este año.

Fue publicada, tras la promulgación, el 10 de marzo. La ley se compone de quince artículos, sin división en títulos o capítulos, enmarcando cada uno de los preceptos en un rótulo expresivo de su contenido.

La finalidad de la ley es clara. Se trata de dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias, ejecutando los reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones y acatando las Sentencias del Tribunal de Justicia, especialmente en todos aquellos supuestos en que existe incompatibilidad entre la normativa interna y la comunitaria.

Además, y como finalidad muy concreta, se insiste en que el Go-

(o las recomendaciones de la CECA). Nótese cómo respecto de las Directivas se adoptan unas precauciones que no se toman respecto de los Reglamentos, y que en alguna medida apuntan a la necesidad de adoptar una norma interna de recepción.

Se establece a continuación el procedimiento de deslegalización en caso de que se afecte a la reserva de ley.

Respecto a las Decisiones de la Comunidad Europea, Consejo o Comisión, que afecten directamente a la República italiana, cuando revistan una notoria importancia para los intereses nacionales o que impliquen notable esfuerzo económico serán elevadas por el Ministro encargado de los asuntos comunitarios al Consejo de Ministros, el cual habrá de escoger entre impugnarlas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades —si hay motivo para ello— o proceder a dictar los actos necesarios para su ejecución.

En el caso en que la decisión de la CEE afecte a la competencia de una región o de una provincia autónoma, su Presidente será llamado a intervenir en el propio Consejo de Ministros a título consultivo (sin perjuicio de lo previsto en las Regiones con Estatuto especial. Vid. de nuevo J. L. PIÑAR).

De particular importancia es la regla contenida en el artículo 7.º de la ley.

Según la misma, el Gobierno presentará a las Cámaras una relación semestral sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario. En dicha relación se expondrán los principios y las líneas que habrán de caracterizar la política italiana en los trabajos preparatorios de los actos normativos comunitarios, particularmente las líneas de actuación del Gobierno sobre las políticas comunitarias, y sobre los actos normativos —en general y sobre cada materia concreta— que revistan singular importancia.

El Gobierno, además, habrá de incluir en dicha relación al Parlamento cuál será su posición sobre los temas incluidos por la correspondiente Presidencia de la CEE.

El artículo 9.º se refiere expresamente a la competencia de las Regiones y de las Provincias Autónomas.

De acuerdo con el sistema regional italiano, se parte de distinguir entre las Regiones con Estatuto especial (más las Provincias Autónomas) y las Regiones de Estatuto común. (Vid. en general E. ARGULLO L. MURGADAS, *La vía italiana a la autonomía regional. Estudios de Derecho Público sobre las Autonomías regionales.*)

Las primeras, especiales, tienen competencia reconocida para ejecutar inmediatamente las directivas comunitarias sobre materias de su competencia exclusiva. Ahora bien, ello no significa que carezcan de límites en su actuación, puesto que en todo caso se prevé que habrán de adecuarse a la legislación estatal dentro de los límites previstos por la Constitución y los Estatutos.

Cuando se trate de competencia concurrente, todas las Regiones, ordinarias y especiales, podrán ejecutar las directivas comunitarias una

vez que haya entrado en vigor la primera ley comunitaria posterior a la notificación de la directiva. (Se supone necesariamente que dicha directiva habrá sido tenida en cuenta en la «ley comunitaria anual»).

No obstante, pese a que la directiva de la CEE recaiga sobre materia de competencia regional, la «ley comunitaria» (o en su caso otra ley estatal dictada para dar cumplimiento a las directivas de la CEE), indicará qué principios no son derogables por ninguna ley regional posterior y, consecuentemente, prevalecen sobre cualquier disposición contraria adoptada por las Regiones (incluyendo también los actos dictados con anterioridad).

En todo caso, si las Regiones no dictan los actos normativos necesarios para dar aplicación a las Directivas comunitarias, se aplicarán todas las disposiciones dictadas por el Estado. Como se ve, de lo que se trata es de asegurar el cumplimiento de las directivas CEE, impidiendo que el Estado italiano, en su conjunto, pueda quedar sujeto a responsabilidad internacional por falta de normas de ejecución de la normativa comunitaria.

En resolución, pues, de acuerdo con el sistema de esta ley, se distingue según que se trate de competencias exclusivas o concurrentes, de un lado, y de otro, según que se trate de regiones de Estatuto ordinario o de Estatuto especial.

En este doble eje de coordenadas, son distintos los poderes y funciones que tienen las Regiones.

Así, cuando se trata de Regiones con Estatuto especial y la directiva de la CEE recae sobre materias de su exclusiva competencia, pueden ejercitar inmediatamente sus potestades para proceder a aplicarlas. Siempre dentro de los límites generales que imponga la legislación estatal dentro de los límites de la Constitución y los Estatutos.

Cuando estas Regiones de Estatuto especial deseen aplicar la normativa propia para desarrollar una directiva CEE que recaiga sobre materias en la que tengan poderes concurrentes con el Estado, entonces, habrán de esperar a la normativa estatal, sea la «ley comunitaria» u otra cualquiera, la cual impondrá las disposiciones de principio que son intocables.

Y cuando se trata de Regiones ordinarias habrán de esperar a la legislación estatal antes de proceder a desarrollar las directivas CEE. Y dicha legislación impondrá las pertinentes limitaciones.

Además, se prevé la función de coordinación y de *indirizzo* administrativo de las Regiones tendrá carácter unitario. Y se añade que cuando no sea ejercitada a través de actos normativos, corresponde al Consejo de Ministros. Lo cual, una vez más, queda conscientemente ambiguo, toda vez que resulta un tanto extraño que en un artículo como es el 9.º de la ley, en el que se trata de conocer cuáles sean las competencias de las Regiones sobre esta materia, se reconozcan tales potestades al Gobierno central. Ya que, en definitiva, nos encontramos ante una cierta contradicción o, lo que es peor, ante un reconocimiento paladino de que, al final, la ejecución administrativa de las directivas