



Cátedra Jean Monnet
Derecho Administrativo
Europeo y Global



Centro de Estudios Europeos
Luis Ortega Álvarez

25
años

INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DIRECTIVAS

Isaac Martín Delgado

Preprint No. 2/2018



Cátedra Jean Monnet
Derecho Administrativo Europeo y Global



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Jean Monnet Chair
EU Administrative Law in Global Perspective
574427-EPP-1-2016-1-ES- EPPJMO-CHAIR

**INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y
DIRECTIVAS: LA NECESARIA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS
INTERNOS DE TRANSPOSICIÓN ***

Isaac Martín Delgado
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Director del Centro de Estudios Europeos “Luis Ortega Álvarez”
Universidad de Castilla-La Mancha

Suggested citation: I. Martín: Incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y Directivas: la necesaria mejora de los procedimientos internos de transposición, 2/19 Preprints series of the Center for European Studies *Luis Ortega Álvarez* and the *Jean Monnet* Chair of European Administrative Law in Global Perspective, 2019.

* Una versión inicial de este trabajo fue publicada –con el título “La técnica de la “Ley europea” como instrumento de transposición de Directivas en el contexto del incumplimiento del Derecho de la Unión: Esbozo de una propuesta de mejora”–, en LAGUNA DE PAZ, J.C.; SANZ RUBIALES, I.; DE LOS MOZOS TOUYA, I. (Coords.), *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, vol. 1, Tomo 1, 2017, págs. 119-146, con parte de los resultados de la investigación realizada como *Academic Visitor* en el Institute of European and Comparative Law de la Universidad de Oxford entre julio de 2016 y julio de 2017, financiada por el Ministerio de Educación y Ciencia a través del Programa Salvador de Maradiaga. Se incorporan ahora las reflexiones expuestas en la Jornada “Perspectivas actuales del proceso de integración europea”, celebrada el 22 de febrero de 2018 en Zaragoza bajo la dirección de los Profesores Balaguer y Tudela.

RESUMEN:

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé la posibilidad de condenar al pago de una multa coercitiva o una suma a tanto alzado a los Estados que no comuniquen en plazo las medidas necesarias para la transposición de una Directiva. España se encuentra en los primeros puestos en el ranking de incumplimientos por falta de transposición, habiendo empeorado la situación en los últimos años. Ante el riesgo de condena, se hace necesario explorar nuevas vías para mejorar el proceso de incorporación del Derecho de la Unión a nuestro ordenamiento jurídico. El caso de Italia, basado en la aprobación periódica de una ley de delegación y de una ley de ejecución del Derecho de la Unión y de depuración de incumplimientos –cuya eficacia ha sido contrastada–, puede constituir una referencia válida. En el presente trabajo se analiza el modelo italiano y se exploran algunas vías para incorporarlo en nuestro sistema.

The Treaty of the Functioning of the European Union provides the possibility of imposing a lump sum or a penalty payment on the Member State that has failed to fulfil its obligation to notify measures transposing a Directive adopted under a legislative procedure. Spain is in the top of the infringement procedures ranking regarding transposition failure and the situation is getting worse. Therefore, it is necessary, taking into account the increase of the risk to be condemned, to explore new fields in order to improve the mechanisms to execute EU Law. The Italian model, based on a time-limit approval of an Act delegating powers to Government and an Act to execute EU Law and avoid infringements –that works in practice–, is a valid reference. This paper analyses this model and explores some ways to incorporate part of it into the Spanish legal system.

Palabras clave: transposición de Directivas; incumplimiento del Derecho de la Unión; multa coercitiva y suma a tanto alzado

Keywords: transposition of Directives; infringement of EU Law; penalty payment and lump sum

SUMARIO:

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- PREMISA: EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA; EN PARTICULAR, LA FALTA DE TRANSPOSICIÓN DE DIRECTIVAS.

III.- LA “LEGGE EUROPEA” COMO INSTRUMENTO DE TRANSPOSICIÓN Y TÉCNICA DE DEPURACIÓN DE INCUMPLIMIENTOS EN ITALIA:

1. ITALIA, ESTADO INFRACTOR;
- 2.- ORÍGENES Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DE UN MODELO INTEGRAL DE EJECUCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN;
- 3.- LA LEY DE 24 DE DICIEMBRE DE 2012, N. 234;
- 4.- CONCLUSIONES.

IV.- EXPLORACIÓN DE LA CONVENIENCIA DE INTRODUCIR EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO LA TÉCNICA DE LA LEY EUROPEA:

- 1.- ALGUNOS ARGUMENTOS COMO PUNTO DE PARTIDA;
- 2.- ALGUNOS CAMINOS QUE EXPLORAR;
- 3.- BREVE REFLEXIÓN SOBRE LA INSUFICIENCIA DE LAS NOVEDADES INTRODUCIDAS RECIENTEMENTE.

V.- CONCLUSIÓN.

BIBLIOGRAFÍA

I.- INTRODUCCIÓN

De todos es sabido que la ejecución del Derecho de la Unión Europea se rige por dos grandes criterios de actuación: de un lado, el llamado principio de autonomía institucional y procedimental¹, en virtud del cual los Estados Miembros poseen libertad para concretar los medios y los modos de cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo, una libertad que se ve reforzada por el principio de respeto de la identidad nacional de los Estados miembros; de otro, por el deber de cooperación leal, que exige a éstos adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

Estos dos principios, inicialmente independientes entre sí, poseen efectos recíprocos²: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha concretado como manifestación de uno y otros los principios de equivalencia y efectividad³. Además, su lectura conjunta añade una clave de interpretación adicional cuando la aproximación se realiza desde la óptica del procedimiento por incumplimiento y del procedimiento por inejecución como medios para garantizar la adecuación del comportamiento normativo y ejecutivo de los Estados a las obligaciones derivadas de los mencionados criterios: ambos principios apuntan, ante todo, el deber de los Estados miembros de cumplir con el Derecho de la Unión. Efectivamente, no sólo las normas internas de organización y procedimiento no pueden ser invocadas como causa de justificación del incumplimiento del mismo⁴ sino que, además, de entre ellas se han de elegir las que mejor garanticen el efecto útil de la norma europea y mejor permitan cumplir los objetivos por ella perseguidos.

De este modo, la existencia de estructuras de producción normativa obstaculizadoras de la actuación del Derecho de la Unión, la necesidad de poner fin al aumento de los incumplimientos declarados por el Tribunal de Justicia, o la conveniencia de que los derechos reconocidos por las normas europeas sean aplicados en la práctica apuntan hacia modelos de actuación que puedan ser más coherentes con las exigencias derivadas de esta labor de adaptación del ordenamiento interno al ordenamiento de la Unión Europea.

En este sentido, en relación con las Directivas, ha de tenerse en cuenta que el deber de cooperación leal es fuente obligaciones autónomas y su incumplimiento puede llevar

¹ Para una crítica, muy bien argumentada, a la consideración de la autonomía institucional y procedimental como principio puede verse X. ARZOZ, “La autonomía institucional y procedimental de los Estados Miembros en la Unión Europea: mito y realidad”, *Revista de Administración Pública*, núm. 191, 2013, págs. 159 y ss.

² Sobre esta cuestión, véase M. AZPITARTE, “El contexto de la Directiva: principios jurídicos que ordenan el reparto de responsabilidades sobre la producción normativa en la Unión Europea”, en X. ARZOZ, *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2013, págs. 43 y ss.

³ ARZOZ, “La autonomía institucional y procedimental de los Estados Miembros en la Unión Europea...”, op. cit., pág. 182.

⁴ En este sentido, como destacan en su trabajo PRETE y SMULDERS, se ha rechazado como causa de justificación del incumplimiento la disolución anticipada del Parlamento, la necesidad de modificar la Constitución, la obligatoriedad de llevar a cabo numerosas consultas para dar cumplimiento al Derecho de la Unión, el hecho de que la competencia de ejecución corresponda a entes infraestatales, restricciones presupuestarias, problemas sociales, la complejidad de la normativa que ha de ser actuada o la brevedad en el plazo de transposición, por citar algunos ejemplos reales extraídos de casos resueltos por el Tribunal de Justicia, “The coming of age of infringement proceedings”, *Common Market Law Review*, núm. 47, 2010 págs. 43 y 44.

consigo consecuencias sancionadoras. Efectivamente, una de las manifestaciones del mismo es la obligación del Estado Miembro de informar sobre las medidas adoptadas para transponer una Directiva, de tal modo que no informar es, en sí mismo, incumplir el Derecho de la Unión; además, se reconoce el deber de cooperar con la Comisión a la hora de facilitar la información que ésta le requiera en el contexto del procedimiento por incumplimiento. Pero, junto con ello, la existencia de prácticas internas que conduzcan a incumplimientos reiterados del Derecho de la Unión Europea puede suponer igualmente una condena por parte del Tribunal de Justicia. Así, aunque inicialmente los Estados miembros gozan de libertad a la hora de determinar los instrumentos de transposición de las Directivas europeas, los principios de seguridad jurídica y de identidad de rango jurídico, junto con la suma de los principios de efectividad y equivalencia, orientan necesariamente la decisión del Legislador interno en el momento de concretar los mismos⁵. Ciertamente, los derechos conferidos por una Directiva carecen de toda eficacia si ésta no es transpuesta; pero su eficacia también puede quedar comprometida si para la transposición no se hace uso de los medios más adecuados de entre los disponibles en el ordenamiento jurídico del Estado en cuestión.

En definitiva, el principio de autonomía tiene límites y su operatividad conjunta con el principio de cooperación leal indica la necesidad de mejorar las técnicas de transposición para que no constituyan un obstáculo al cumplimiento⁶. Desde esta perspectiva, la labor de transposición de Directivas posee una dimensión técnica que resulta fundamental no sólo para conseguir el resultado esperado, sino para lograrlo desde el respeto de los mencionados principios. Una labor que, en cierto modo, es continuidad, si bien por otras vías, de la función política que entra en juego durante la fase de elaboración del Derecho de la Unión⁷.

La doctrina especializada de nuestro país ha analizado en profundidad las consecuencias que la existencia del Derecho de la Unión Europea implica para el sistema de reparto competencial previsto en la Constitución Española, pero no se han dedicado aún los esfuerzos suficientes para sistematizar los cambios que han de darse con el fin de conciliar exigencias constitucionales y exigencias europeas, tanto en la elaboración como en la ejecución de aquél⁸. Una de las principales causas que explican esta situación es la inexistencia en nuestro texto constitucional del reconocimiento del nivel europeo, más allá de la mención incorporada en el art. 135 CE tras su reforma en el año 2011. Estados descentralizados de nuestro entorno –particularmente, Italia y Alemania–

⁵ DÍAZ GONZÁLEZ, *La reserva de ley en la transposición de las Directivas europeas*, Iustel, Madrid, 2016, págs. 97 y 98. Para este autor, aunque la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de autonomía ha sido elaborada en casos relativos a ejecución no normativa del Derecho de la Unión, la coincidencia de presupuestos teóricos ha derivado en que los principios de identidad de rango jurídico y de seguridad jurídica, aplicables a la ejecución normativa, cumplan la misma función que los principios de equivalencia y efectividad relativos a la implementación administrativa, pág. 114.

⁶ Para un exhaustivo estudio de las Directivas como norma de Derecho de la Unión Europea y, en particular, de los requisitos generales que han de cumplir los Estados Miembros en la transposición de las mismas, puede verse S. PRECHAL, *Directives in EU Law*, 2ª edición, Oxford University Press, Oxford, 2005, págs 73 y ss.

⁷ D. G. DIMITRAKOPOULOS, “The transposition of EU Law: Post-decisional Politics and Institutional Autonomy”, *European Law Journal*, vol. 7, núm. 4, 2001, págs. 444 y 445.

⁸ Tempranamente denunció esta situación M. J. MONTORO CHINER, para quien los problemas surgidos desde la integración de España en la Comunidad Europea por la aplicabilidad de las normas comunitarias o por su transposición en el Derecho interno no han sido objeto de un análisis sistemático que ponga de relieve los logros, las incorrecciones y los defectos del acoplamiento del ordenamiento comunitario con el interno, en “Integración europea y creación del Derecho”, *Revista de Administración Pública*, núm. 128, pág. 145. En opinión de la autora, el resultado total de la integración del Derecho Comunitario es mejorable desde la perspectiva de la creación del Derecho (pág. 169).

han modificado sus Constituciones, anteriores en el tiempo a la española, precisamente con el fin de normalizar las relaciones Estado central-territorios en el contexto de su pertenencia a la Unión Europea, incluyendo soluciones concretas en relación con el recurso por incumplimiento y con las eventuales condenas derivadas del mismo. Pero también lo han hecho para mejorar la participación de los poderes públicos nacionales en el proceso de elaboración de las normas europeas y de ejecución de las mismas. En nuestro país, sólo de manera parcial y a través de instrumentos normativos de naturaleza muy desigual se han empezado a arbitrar algunas respuestas.

En particular, en lo que interesa a este estudio, se sigue echando en falta una regulación de la forma de legislar en relación con la aplicación del Derecho de la Unión Europea en el contexto del recurso por incumplimiento⁹. Sorprende ciertamente que, a pesar de los datos que ofrecen reiteradamente los Informes sobre el Cumplimiento del Derecho de la Unión, no exista una gran preocupación por parte de nuestros poderes públicos ni un amplio debate doctrinal al respecto. En relación con el primero de estos extremos, no hay duda de que es muestra de preocupación la petición al Consejo de Estado de un Informe sobre los mecanismos de prevención y repercusión de la responsabilidad (que fue aprobado con fecha de 15 de diciembre de 2010); su resultado práctico, sin embargo, ha sido simplemente la regulación de un mecanismo de derivación de sanciones impuestas al Reino de España, muy alejado de la propuesta de regular por Ley toda la cuestión en su conjunto. Respecto del segundo, muy pocos son los estudios propositivos, más allá de algunos los que se citan en estas páginas.

En este trabajo se pretende llevar a cabo una primera aproximación a la posibilidad de incorporar en nuestro ordenamiento jurídico técnicas de transposición de Directivas que puedan ayudar a estructurar su actuación y a prevenir incumplimientos y condenas. El punto de partida del mismo es que la incorporación de las Directivas al ordenamiento jurídico de los Estados miembros está sujeta a toda una serie de condicionantes –derivados tanto del propio Derecho interno como del Derecho de la Unión Europea– que deben ser debidamente conciliados, so pena de vulneración de uno u otro.

Se dejarán conscientemente de lado el análisis de los actores constitucionales que participan en el proceso –en particular, Gobierno-Parlamento y Estado central-Comunidades Autónomas–, y de los órganos administrativos y parlamentarios existentes en nuestro ordenamiento jurídico que colaboran en la toma de decisiones – Conferencias sectoriales, Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea–, cuestiones todas ellas estudiadas en profundidad por numerosos autores. También lo referido a la ejecución de otras obligaciones derivadas del Derecho de la Unión diferentes de las Directivas, por entenderse que son aquéllas las que, por su peculiar naturaleza jurídica, plantean más problemas desde la perspectiva del incumplimiento.

II.- PREMISA: EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA; EN PARTICULAR, LA FALTA DE TRANSPOSICIÓN DE DIRECTIVAS

⁹ Coincido con X. ARZOZ en su afirmación de que, en relación con los métodos de transposición de Directivas, las cuestiones de técnica legislativa no han sido suficientemente atendidas ni sistematizadas, “Métodos de transposición y requisitos jurídicos europeos e internos”, en *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2013, pág. 76. En el mismo sentido, G. M. DÍAZ GONZÁLEZ, *La reserva de ley en la transposición de las Directivas...*, op. cit., pág. 33.

Desde hace algún tiempo, ya no resulta sorprendente contemplar cómo, año tras año, España encabeza el ranking de incumplimientos del Derecho de la Unión Europea en relación con algunos de los extremos que se toman en consideración por parte la Comisión Europea. Se ha convertido en una constante ver a nuestro país situado entre los Estados más infractores en los diferentes Informes sobre el Cumplimiento del DUE que ésta elabora. Más allá de los concretos casos que se incluyen en los mismos en cada ocasión, se trata de un claro indicador que mide la capacidad organizativa de nuestro país para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión¹⁰. De este modo, puede afirmarse que nuestro sistema jurídico está necesitado de un replanteamiento en cuanto a la organización y los procedimientos de incorporación del Derecho Europeo, sobre todo si se tiene presente que incumplir no sale gratis. El Reino de España ha sido condenado a pagar en varias ocasiones importantes cantidades de dinero y, junto con ello, tampoco son irrelevantes las sumas que han debido ser devueltas por infracciones en materia de fondos estructurales. Aún siendo cierto que, cuantitativamente, el número de sentencias de inejecución por las que se imponen a nuestro país una multa coercitiva y/o una suma a tanto alzado no es relevante, sí lo es cualitativamente, por el montante económico que ello supone y por el efecto negativo que tiene para futuros casos, en los que se toma en consideración la reincidencia¹¹.

El Tratado de Lisboa trajo consigo dos importantes novedades en relación con la infracción del Derecho de la Unión Europea: de un lado, la simplificación del procedimiento de inejecución mediante la supresión del trámite del dictamen motivado, con el fin de acelerar la fase previa y permitir la presentación del recurso ante el Tribunal de Justicia tras comprobar, una vez emitida la carta de emplazamiento, que el Estado miembro no ha adoptado las medidas necesarias para poner fin a un incumplimiento ya declarado por sentencia; de otro lado, la anticipación de la posibilidad de sancionar económicamente a los Estados en el concreto caso de falta de comunicación en plazo de las medidas de transposición de Directivas. Ello implica, sencillamente, el aumento del riesgo de ser condenado al pago de una suma a tanto alzado, de una multa coercitiva o de ambas por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea en los supuestos de transposición incompleta de las mismas.

Efectivamente, tanto ante la ausencia total de comunicación de medidas de transposición, como en los casos de comunicación incompleta –por razón de la materia o del territorio–, se puede activar el citado mecanismo sancionador, cuyo ámbito de aplicación abarcaría de este modo los supuestos de falta de transposición y los de transposición parcial¹². Con ello se pretende reaccionar frente a lo que la Comisión Europea ha denominado en sus últimos informes anuales sobre la aplicación del Derecho de la Unión Europea “un problema persistente”.

Ha de tenerse presente que esta novedad ha supuesto la inversión del control del cumplimiento: mientras que en la generalidad de los incumplimientos de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea es labor de la Comisión comprobar que el Estado miembro ha incumplido (sobre la base de sus propios servicios de inspección, de denuncias de los particulares o de preguntas parlamentarias, normalmente), en el concreto caso de las Directivas corresponde al Estado atender el deber de informar

¹⁰ M. SAVINO, “L’attuazione della normativa europea”, *Giornale di Diritto Amministrativo*, núm. 5, 2013, pág. 470.

¹¹ Sobre esta cuestión, vid. I. MARTÍN DELGADO “La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado Autonomico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 199, 2016, págs. 51 y ss.

¹² S. GÀSPAR-SZILÁGYI, “What Constitutes ‘Failure to Notify’ National Measures?”, *European Public Law*, núm. 19, 2013, págs. 281 y ss.

sobre las medidas adoptadas para su transposición en plazo, justificando puntualmente que el ordenamiento interno ha sido adaptado para cumplir con las obligaciones de resultado en ellas previstas. El Tribunal de Justicia ha declarado el deber de los Estados de informar a la Comisión de forma clara y precisa del modo en el que se incorporan las Directivas al ordenamiento interno¹³ y todos ellos han asumido el compromiso de remitir a la Comisión documentos explicativos en casos justificados cuando ésta así se lo requiera, algo que se está aplicando en la práctica¹⁴.

En su Comunicación sobre la Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE (2011/C 12/01), la Comisión anunció su intención de acelerar los plazos del procedimiento en la práctica en los supuestos de falta de comunicación de medidas de transposición de Directivas para lograr tramitarlos íntegramente en un intervalo de 8 a 18 meses, todo ello con el fin de aumentar el impacto de la amenaza de la sanción económica e incitar a los Estados a transponer en plazo. Asimismo, señaló que, aunque su opción inicial sería la solicitud de la imposición de multa coercitiva, no descartaba en absoluto aplicar la suma a tanto alzado como medida de presión en determinados casos. En este sentido, en diversos documentos posteriores ha reiterado su voluntad de mejorar la aplicación del Derecho de la Unión Europea, no sólo mediante la introducción de mecanismos de cooperación con los Estados Miembros, sino también, y sobre todo, por medio de la supervisión de la transposición clara, correcta y a tiempo de las Directivas europeas, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y hacer posible que los ciudadanos y las empresas se beneficien de sus previsiones¹⁵. De hecho, entre las infracciones a las que la Comisión da prioridad en cuanto a su persecución se encuentra precisamente la no comunicación de medidas nacionales de transposición de las Directivas u otras obligaciones de notificación.

Todas estas afirmaciones se han de enmarcar en la estrategia de esta Institución para prevenir los incumplimientos por medio de la reacción rápida ante los mismos y de la mejora de los instrumentos formales de comunicación y diálogo, fruto de la cual es, por ejemplo, la obligación de incluir tablas de correspondencias en la comunicación de las medidas de transposición de Directivas, el objetivo autoimpuesto de que no transcurran más de 12 meses entre el envío de la carta de requerimiento y la resolución del caso o la sentencia del Tribunal de Justicia en los supuestos de transposición tardía, o la creación del propio sistema EU Pilot, que tan buenos resultados está dando¹⁶. Junto con ello, no

¹³ Sentencia de 16 de julio de 2009 (Asunto C-427/07), en la que se afirma que “la información que los Estados miembros están obligados a proporcionar a la Comisión debe ser clara y precisa. Debe indicar inequívocamente cuáles son las medidas legales, reglamentarias y administrativas mediante las cuales el Estado miembro considera haber cumplido las distintas obligaciones que le impone la Directiva. A falta de tal información la Comisión no puede verificar si el Estado miembro ha ejecutado real y completamente la Directiva. El incumplimiento de esta obligación por parte de un Estado miembro, ya sea por una total falta de información o por una información insuficientemente clara y concreta, puede justificar, por sí solo, el inicio del procedimiento del artículo 226 CE (actual art. 258 TFUE), cuyo objeto es que se declare ese incumplimiento” (§107).

¹⁴ Informe sobre la Aplicación del Derecho de la Unión Europea, 2015, COM (2016) 463 final, de 15 de julio, pág. 15.

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Legislar mejor para obtener mejores resultados*, COM (2015), 215 final, de 19 de mayo, págs. 12 y 13.

¹⁶ Comunicación de la Comisión *Una Europa de resultados. La aplicación del Derecho Comunitario*, COM (2007) 502 final, de 5 de septiembre, págs. 5 y ss. El segundo informe de evaluación del proyecto EU Pilot (COM (2011) 930 final da cuenta del aumento del número de Estados que se han sumado a la iniciativa, de la ampliación de su ámbito de aplicación a todos los casos de incumplimiento (salvo algunas concretas excepciones) y de la mejora del sistema informático, así como de la satisfacción general expresada por los Estados Miembros ante esta herramienta de gestión de solución de los conflictos generados en el marco de la aplicación del art. 258 TFUE.

faltan otros instrumentos de *soft law* que buscan animar a los Estados Miembros a modificar sus mecanismos internos de ejecución; particularmente destacable, en este sentido, es la Recomendación de la Comisión Europea de 12 de julio de 2004 relativa a la transposición al Derecho nacional de las Directivas que afectan al mercado interior, en la que se recogen algunas buenas prácticas estatales –información, coordinación, estructuración organizativa, distribución de funciones...–, lo que pone de manifiesto que la preocupación de aquélla no sólo por perseguir incumplimientos, sino también por fomentar el cumplimiento¹⁷. De hecho, se ha comprometido a apoyar a los Estados miembros a la hora de transponer directivas mediante la elaboración de planes de ejecución de las mismas¹⁸.

Ha de tenerse muy presente que los tiempos de la Unión Europea no son los tiempos nacionales. Las innovaciones que incorporan los Tratados tardan en surtir efecto en determinadas ocasiones. En el caso concreto del procedimiento por inexecución, por citar un ejemplo, aunque la adición de un segundo apartado al entonces art. 171 del Tratado de la Comunidad Europea tuvo lugar con el Tratado de Maastricht y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, su primera aplicación en la práctica no llegó hasta el año 2000, por medio de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio (Asunto C-387/97)¹⁹. La novedad añadida por el Tratado de Lisboa a través del tercer apartado del art. 260, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, aún no ha tenido aplicación práctica, pero es más que seguro que la tendrá en breve, pues son ya varios los casos abiertos en aplicación de este precepto.

Así se deriva particularmente, además, de las afirmaciones que viene realizando la Comisión Europea en los últimos Informes sobre el Cumplimiento del Derecho de la Unión. Efectivamente, ha señalado en diferentes ocasiones su firme voluntad de comenzar a solicitar la imposición no únicamente de multas coercitivas, sino también de sumas a tanto alzado, para los supuestos de falta de transposición de Directivas²⁰, argumentando que, aunque en todos los supuestos hasta ahora abiertos por transposición tardía no ha existido condena al Estado infractor por haber comunicado éste las medidas de transposición antes de la sentencia del Tribunal de Justicia, se está dando *de facto* un plazo extraordinario al mismo respecto del fijado para todos por igual²¹. Junto con ello, la Comisión Juncker ha fijado entre sus prioridades la de garantizar la aplicación del Derecho de la Unión Europea y, en coherencia con ello, la de mejorar el control de la

¹⁷ Para un análisis de las mismas, puede verse I. IBÁÑEZ GARCÍA, “Sobre la mejora de la eficacia de la aplicación del Derecho Europeo en España”, Documento 1/2016, Instituto de Estudios Fiscales, disponible en http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2016_01.pdf (Última fecha de consulta: 14/06/2018).

¹⁸ Informe Anual sobre el Control de la Aplicación del Derecho de la Unión Europea de 2016, op. cit., pág. 17.

¹⁹ Para un comentario a la misma puede verse I. MARTÍN DELGADO, “Imposición de una multa a un Estado Miembro por inexecución de una sentencia de incumplimiento: sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 4 de julio de 2000”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 109, 2001, págs. 101 y ss.

²⁰ Entre otros documentos, puede verse la Nota de Prensa a propósito de la presentación de recurso contra Polonia por falta de transposición de la Directiva de Energía Renovable (IP/15/4499), en la que afirma que, a pesar de que en este caso concreto, por coherencia con su práctica habitual hasta el momento, sólo ha solicitado la imposición de una multa coercitiva, ha decidido revisar su política sobre la aplicación del mecanismo del art. 260.3 TFUE con el fin de asegurar una mayor efectividad y el cumplimiento en plazo de los deberes de transposición de Directivas por los Estados Miembros. Asimismo, invoca particularmente su poder discrecional para, en atención de las circunstancias del caso, apartarse –de manera motivada– de las normas generales prefijadas en su Comunicación de 2011.

²¹ Informe de la Comisión sobre el Control de la Aplicación del Derecho de la Unión Europea, 2014, COM (2015), 329 final, de 9 de julio, pág. 22.

misma. Ello tuvo sus efectos en el Informe sobre la Aplicación del Derecho de la Unión Europea correspondiente a 2015, donde se señalan una serie de ámbitos materiales prioritarios para la Institución –la mayor parte de los mismos relacionados con aplicación de Directivas–, en los cuales se centrará la persecución de los eventuales incumplimientos. Es más, en su Informe Anual sobre el Control de la Aplicación del Derecho de la Unión Europea de 2016 (COM (2017), 370 final), la Comisión ha afirmado rotundamente su compromiso de incoar sistemáticamente un procedimiento en los casos de infracción que pongan de manifiesto deficiencias estructurales en el sistema jurídico de un Estado miembro y continúa indicando que la falta de transposición de Directivas es una prioridad en el contexto del procedimiento por incumplimiento.

Todo ello ha quedado plasmado en la reciente Comunicación de la Comisión “Derecho de la UE: mejores resultados para una mejor aplicación” (2017/ C 18/02), en la que, partiendo de la relación entre aplicación de la legislación europea y realización del Estado de Derecho en la Unión y del reconocimiento de la existencia de un sistema de aplicación estricto, eficiente y eficaz para que los Estados cumplan con el Derecho de la Unión, se reafirma en su voluntad de investigar con carácter prioritario los casos en los que los Estados miembros no hayan adoptado en plazo medidas de transposición de Directivas. Con ello se pretende evitar una situación muy común, consistente en no culminar la transposición hasta que no está muy avanzado el procedimiento de infracción, logrando así beneficiarse de un tiempo adicional para el cumplimiento de las obligaciones. En particular, señala que “la Comisión adaptará su práctica en los asuntos remitidos al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 260, apartado 3, del TFUE (...) solicitando automáticamente al Tribunal que imponga una multa a tanto alzado, así como el pago de una multa coercitiva”, de modo tal que, en los casos en los que el Estado cumpla antes de que se adopte sentencia, la Comisión no desistirá del recurso en relación con la suma a tanto alzado, posibilitando así la imposición de la sanción al Estado incumplidor.

La falta de transposición en plazo de Directivas puede deberse bien a la ausencia de adopción de las medidas exigidas por falta de voluntad política o bien a las deficiencias organizativas y burocráticas relativas a los procedimientos de actuación del Estado en cuestión –tanto relacionadas con la propia transposición cuanto referidas a los contactos con la Comisión en el marco del procedimiento por incumplimiento–. En este sentido, los sistemas jurídicos de los Estados miembros han de arbitrar instrumentos y medidas en sus procesos de actuación de Directivas para cumplir en plazo y, en todo caso, antes de la emanación de la sentencia de condena por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Y no sólo han de hacerlo para evitar así ser sancionados, sino también porque la falta de transposición de una Directiva tiene un doble efecto reflejo: en primer lugar, la afectación a los derechos de los ciudadanos en ellas contemplados, que no podrán ser ejercidos en tanto que aquélla no sea transpuesta o no se entienda directamente aplicable; en segundo lugar, la repercusión sobre el propio Estado frente a ulteriores incumplimientos, pues entre los criterios que emplea la Comisión (y también el Tribunal) para determinar el montante de las sanciones está el relativo a la reincidencia²². Dicho sencillamente, el incumplimiento es relevante en términos jurídicos no sólo en los casos en los que el Tribunal de Justicia impone una sanción al

²² Junto con todo ello, resultaría más que interesante medir las consecuencias derivadas de la falta de adaptación de la transposición de Directivas a las categorías y soluciones propias del ordenamiento jurídico nacional, particularmente en casos como el de nuestro país, donde la técnica habitual de transposición es la copia literal de los preceptos de la Directiva. Para una crítica en este sentido, centrada en el ámbito de la contratación, puede verse MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, J.L.: “Sentido y alcance de la transposición de las Directivas de la Unión Europea”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 202, 2017, págs. 13-41.

Estado incumplidor, sino también en los supuestos en los que del mismo se derivan consecuencias para los particulares: no transponer en plazo, no transponer correctamente o mantener medidas internas contrarias al Derecho de la Unión tiene efectos sobre la eficacia de la política implementada por la Unión Europea, sobre los objetivos perseguidos por la norma incumplida y, en última instancia, sobre los ciudadanos que se deberían beneficiar de una y otros. Incumplir, por tanto, es negativo en sí mismo incluso en los casos en los que no hay sanción. Como ha señalado la Comisión, transponer en plazo “importa no sólo en cuanto a la protección de los intereses generales que defiende la legislación de la Unión, que no puede tolerar retrasos, sino también, y esencialmente, a la protección de los ciudadanos europeos, que obtienen derechos subjetivos de dicha legislación. En última instancia, si unos actos legislativos tardan muchos años en surtir todos sus efectos jurídicos en los Estados miembros, lo que está en juego es la credibilidad del Derecho de la Unión en su conjunto”²³.

III.- LA “LEGGE EUROPEA” COMO INSTRUMENTO DE TRANSPOSICIÓN Y TÉCNICA DE DEPURACIÓN DE INCUMPLIMIENTOS EN ITALIA

1. ITALIA, ESTADO INFRACTOR

Los diferentes Informes de la Comisión sobre el Control de la Aplicación del Derecho de la Unión ponen de manifiesto que Italia sigue estando entre los primeros Estados infractores por número de procedimientos por incumplimiento. En el Informe correspondiente a 2015 queda reflejado, sin embargo, que el número de procedimientos EU Pilot abiertos contra este país está bajando considerablemente: 125 en 2001, 107 en 2012, 122 en 2013, 128 en 2014, 68 en 2015 y 52 en 2016. El plazo de respuesta en el marco del protocolo de actuación que se sigue con este sistema de gestión se mantiene en torno a los 70 días desde la notificación inicial de la Comisión que ésta exige como compromiso (74 en 2015, si bien en 2016 ha subido a 81 días), encontrándose su tasa de resolución por encima de la media del conjunto de Estados (89% sobre el 72% de media en 2016). También ha disminuido considerablemente el número de procedimientos por incumplimiento que tiene formalmente abiertos este país: 135 en 2011; 99 en 2012; 104 en 2013; 89 en 2014; 89 en 2015; y 70 en 2016, de los cuales 19 son nuevos. Respecto de la naturaleza de los incumplimientos relativos a los iniciados en el último año, en torno a la mitad se corresponden con incumplimientos normativos (en no pocos casos, por falta de notificación de transposición de Directivas) y la otra mitad son de carácter administrativo. Los casos de transposición tardía, en cambio, son más oscilantes: 39 en 2011; 17 en 2012; 24 en 2013; 15 en 2014; 20 en 2015; y 14 en 2016, con 15 nuevos casos en el último año.

Todos estos datos indican, en lo que interesa a este estudio, una realidad: a pesar del número de procedimientos por incumplimiento y, en particular, de los casos de transposición tardía abiertos contra la República de Italia, el número de condenas por incumplimiento es reducido y más reducido aún lo es respecto de las condenas por inejecución (sólo tres casos, hasta el momento, todos ellos por falta de adopción de medidas de tipo administrativo, no normativo).

Una de las críticas que pueden hacerse a la toma en consideración de Italia como modelo de actuación del Derecho de la Unión es precisamente que se trata de un Estado altamente incumplidor. Lejos de constituir un argumento en contra, el análisis de su modelo de transposición de Directivas presenta elementos de interés cuyo estudio

²³ Comunicación sobre la Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE, op. cit., § 6.

resulta obligado por dos razones: de un lado, porque el grado de incumplimiento del Derecho de la Unión se ha mejorado considerablemente desde la incorporación de una concreta técnica de implementación: la llamada “ley europea”; de otro, porque los datos que maneja la Comisión como indicadores del incumplimiento –denuncias de los particulares, procedimientos por incumplimiento abiertos, casos de transposición tardía, sentencias declarativas de incumplimiento, entre otros–, así como las causas de incumplimiento –en particular, en no poca medida derivadas del hecho de ser un Estado descentralizado– son sustancialmente similares a los de nuestro país. Similar es también el modelo de descentralización territorial, así como la organización administrativa (conferencias mixtas, unidades administrativas especializadas) y el modelo parlamentario (doble cámara) de su sistema político. Es más, curiosamente, a pesar de ello, Italia ha recibido menores sanciones por inejecución que España. No es lo mismo declaración de incumplimiento que condena por inejecución; ello es prueba de que el modelo de cumplimiento instaurado en Italia permite corregir los incumplimientos, incluso declarados, antes de que se llegue a la imposición de sanción por los mismos.

Respecto de España, todos los indicadores están empeorando, tal y como textualmente indica la comisión en su último informe sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea. El número de nuevos procedimientos EU Pilot abiertos también ha ido reduciéndose progresivamente: 113 en 2011; 110 en 2012; 99 en 2013; 84 en 2014; y 49 en 2015, aunque en 2016 ha aumentado a 53. El plazo de respuesta se encuentra por encima de la media, siendo normalmente superior al de Italia (81 días en 2016). La tasa de resolución está por debajo de la media (69% sobre el 75%), habiéndose producido en los últimos años, lejos de lo que sería deseable, un empeoramiento de la misma ciertamente negativo (en 2011 la tasa de resolución era del 80%, sobre el 73% de media; en 2012 el 78% sobre el 68%; en 2013, en cambio, el 65% sobre el 70% y en 2014 el 69% sobre el 75%) que ha mejorado en 2016 (75% sobre el 72%). El número de casos abiertos contra España ha pasado de 99 en 2011 a 91 en 2016 (91 en 2012, 90 en 2013, 86 en 2014 y 83 en 2015), de los cuales 46 son nuevos. En relación con estos últimos, un número significativo responde a transposición tardía o incompleta de Directivas; es más, los supuestos de transposición tardía abiertos han aumentado en los últimos años: 17 en 2011, 12 en 2012, 13 en 2013, 19 en 2014, 21 en 2015 y 32 en 2016 de los cuales 34 son nuevos. Nuestro país ha sido condenado en varias ocasiones en el marco del procedimiento por inejecución, tanto por incumplimiento de Directivas como en materia de ayudas de Estado.

En septiembre de 2017, eran 24 las Directivas pendientes de transposición con plazo vencido. Respecto de cuatro de ellas no se había iniciado aún procedimiento por incumplimiento. En cambio, en relación con seis de las mismas se había presentado carta de emplazamiento en virtud de lo previsto en el art. 258 TFUE, respecto de doce se estaba ya en fase de dictamen motivado y, además, en relación con dos de ellas se había presentado demanda ante el Tribunal de Justicia en aplicación del 260.3²⁴. A fecha de 14 de junio de 2018, el número de Directivas pendientes de transposición asciende a 80 (no todas con plazo vencido); frente a 22 de ellas existe abierto un procedimiento de infracción por no comunicación de medidas de transposición²⁵. Comparando ambos listados, se aprecia que se han iniciado 6 nuevos casos, 10 de los casos abiertos en 2017 han sido cerrados y los 14 restantes siguen su curso. Al menos

²⁴ Datos ofrecidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública presentada el 19 de julio de 2017 y resuelta el 5 de septiembre de 2017.

²⁵ Datos ofrecidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública presentada el 1 de junio de 2018 y resuelta el 14 de junio.

en dos de los supuestos existe el riesgo de sanción inmediata: el de la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales se ha solicitado por parte de la Comisión la condena al Reino de España al pago de una multa coercitiva de 123.928,64 € por día de retraso en su transposición; y el de la Directiva 2014/17, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, con una propuesta de multa coercitiva que asciende a 105.991.60 € por día de retraso.

En consecuencia, a pesar de que el número de incumplimientos en general es menor que en Italia, destaca en el caso de nuestro país el incremento del número de casos de transposición tardía de Directivas producido en los últimos años.

En el contexto del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la transposición de Directivas, resulta sumamente interesante tomar en consideración los resultados de algunos de los estudios politológicos publicados recientemente, en los que se analizan datos de transposición de Directivas que abarcan varios años y se refieren a distintos países. En lo que ahora interesa, ofrecen las siguientes conclusiones²⁶:

– Cuanto mayor el número de actores implicados en la transposición, más largo resulta el proceso de adaptación del ordenamiento interno a la Directiva; en este sentido, la descentralización territorial aumenta el riesgo de retraso en el cumplimiento en los casos en los que las autoridades descentralizadas han de actuar.

– La transposición en plazo alcanza mayores porcentajes cuando se lleva a cabo a través de medidas administrativas que cuando se realiza por medio de medidas legislativas. En relación con este extremo, la experiencia de las unidades administrativas que participan en el proceso de transposición reduce el plazo en el que se lleva a cabo la misma.

– Las Directivas con plazos de transposición más amplios presentan mayor riesgo de retraso en su cumplimiento; las Directivas de modificación se cumplen en mayor grado que las nuevas Directivas.

– Paradójicamente, cuantas más medidas son necesarias para transponer una Directiva menor es el riesgo de incumplimiento en plazo, porque ésta se transpone antes.

– La intensificación del control supranacional acelera la transposición y hace disminuir el riesgo de incumplimiento.

– En el concreto caso de Italia, el nivel de cumplimiento ha aumentado considerablemente desde la aprobación de la Ley *La Pergola*, a la que inmediatamente se hará mención.

Todos estos extremos que acaban de exponerse han de tenerse muy presentes a la hora de aproximarse al modelo italiano de ejecución del Derecho de la Unión Europea, así como en el momento de explorar posibles mejoras en el sistema español.

²⁶ En general, B. STEUNENBERG y M. RHINARD, “The transposition of European law in EU member states: between process and politics”, *European Political Science Review*, núms. 2-3, 2010, págs. 495 y ss., estudio en el que se analizan 2267 casos de transposición en Alemania, Grecia, España, Holanda y Reino Unido. Para el concreto caso de Italia, puede verse E. BORGHETTO, F. FRANCHINO, D. GIANNETTI, “Complying with the transposition deadlines of EU Directives. Evidence from Italy”, en *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, núm. 1, 2006, págs. 7 y ss., trabajo en el que se analizaron 3183 medidas de transposición de 2179 Directivas aprobadas en un periodo de 50 años.

2.- ORÍGENES Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DE UN MODELO INTEGRAL DE EJECUCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN

En Italia, los intentos de racionalizar la ejecución de las políticas comunitarias y los procesos de actuación normativa derivados de la necesidad de actuar el Derecho de la Unión vienen de lejos, y no se han limitado única y exclusivamente al ámbito legislativo, sino que han afectado igualmente a la organización del Gobierno.

Efectivamente, con la Ley de 16 de abril de 1987, n. 183 y, sobre todo, a través de la Ley de 9 de marzo de 1989, n. 86, comenzó a crearse en Italia un modelo organizado y estructurado de coordinación del Estado en relación con el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea.

La primera de ellas se centró en el ámbito de la ejecución, mediante la asignación al Departamento para la Coordinación de las Políticas Comunitarias de la labor de coordinar tanto la fase ascendente como la fase descendente del Derecho de la Unión y a través de la creación de un Comité Consultivo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros a los efectos de estudiar el impacto de la normativa europea sobre la nacional y, de este modo, concretar mejor las obligaciones que de aquélla se derivan. Con ello se conseguía no sólo conectar ambas fases, sino también centralizar la conexión. Además, se introdujo el deber del Gobierno de informar a las Cámaras sobre el estado de cumplimiento del Derecho de la Unión²⁷.

La segunda de las normas, en cambio, llevó a cabo una apuesta mayor por introducir una concreta técnica de ejecución que permitiera el equilibrio entre cumplimiento del Derecho de la Unión Europea y cumplimiento de las exigencias constitucionales internas. Y se hizo sobre la base de tres ideas²⁸: previsión de mecanismos para dar cumplimiento puntual a las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea; potenciación de las obligaciones de información al Parlamento sobre el desarrollo de los procesos comunitarios; e incorporación de una primera forma de relación Estado-Regiones en la ejecución del Derecho de la Unión.

Esta Ley prevería la elaboración, con periodicidad anual, de una norma que incluyera tanto la transposición directa de determinadas Directivas como la delegación en favor del Gobierno de la labor de transposición en un determinado plazo, sin impedir que, en atención a las circunstancias y de manera puntual, Gobierno o Parlamento optaran por otras formas de ejecución. Con ello se consolidaba una práctica habitual desde los años 80 (la de delegar en el Gobierno la actuación de las Directivas), pero se le dotaba de una mínima estructuración²⁹. La conocida como Ley *La Pergola*, en definitiva, era una norma reguladora de la producción normativa adoptada en cumplimiento de las exigencias derivadas de la pertenencia a la Unión Europea, basada en la elaboración de una ley de selección racional de los instrumentos concretos de transposición: ejecución directa, delegación al Gobierno e, incluso, deslegalización en supuestos concretos. Y, junto con ello, operaba igualmente como instrumento de armonización entre legislación nacional y normativa europea³⁰.

²⁷ Para una evolución de la organización administrativa relacionada con los asuntos europeos, véase M. MORISI, *L'attuazione delle direttive Ce in Italia. La "legge comunitaria" in Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1992, págs. 17 y ss.

²⁸ A. PITINO, *Verso una nuova Legge comunitaria. Stato e Regioni tra l'attuazione del Titolo V e Il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Giappichelli Editore, Turín, 2005, pág. 28.

²⁹ Esta práctica había llevado a cometer abusos, que fueron criticados por la doctrina. Por ejemplo, se llegó a delegar la transposición de las Directivas que hubieran de actuarse en los tres años sucesivos a la entrada en vigor de la Ley de delegación.

³⁰ M. MORISI, *L'attuazione delle direttive Ce in Italia...*, op. cit., pág. 24.

La Ley tardó poco en surtir efectos respecto del número de procedimientos de infracción, que se redujo a la mitad, si bien pronto dejó de cumplirse el plazo previsto para la presentación de la Ley comunitaria anual. Más allá de que fue modificada en varias ocasiones por sus propios productos normativos, ello se hizo con el fin de ajustar su funcionamiento a las necesidades que iban apareciendo y a las exigencias constitucionales en relación con el papel del Parlamento y las Regiones³¹, hasta convertir la “Legge comunitaria” en modelo consolidado de cumplimiento del Derecho de la Unión.

Como es sabido, en el año 2001 fue reformado el Título V de la Constitución de la República Italiana. En lo que ahora interesa, junto con la mención específica a la Unión Europea, la novedad más relevante fue la introducción del poder de sustitución de las Regiones por parte del Estado en los casos de incumplimiento declarado y la posibilidad de repercutir las responsabilidades financieras de ello derivadas. Como consecuencia de esta reforma se aprobó la Ley de 19 de enero de 2005, n. 11 (bajo el título “Normas generales sobre la participación de Italia en el proceso normativo de la Unión Europea y sobre los procedimientos de ejecución de las obligaciones comunitarias”) que, manteniendo la esencia del modelo, se centró principalmente en redefinir la forma de participación de las Regiones en la elaboración del Derecho de la Unión Europea, si bien incorporó también algunas cuestiones de interés respecto del cumplimiento del mismo.

En esencia, interesa destacar dos novedades importantes: de un lado, el reforzamiento del deber de información al Parlamento acerca de las Directivas no transpuestas en plazo, incluyendo aquellas no incorporadas al proyecto de Ley comunitaria; de otro, la posibilidad de recurrir a medidas urgentes de transposición fuera de esta última. En uno y otro caso, resultaba fundamental la motivación de la opción para permitir a las Cámaras un control efectivo de la actuación del gobierno en este ámbito.

La doctrina italiana es unánime al señalar que el empleo de esta técnica de transposición ha dado resultados palpables desde la perspectiva de la reducción de los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea, en general, y ha mejorado la transposición de Directivas, en particular. A pesar de que no siempre se ha respetado el plazo dado por la Ley reguladora de la Ley europea anual, de que la delegación a favor del Gobierno de la adopción de normas de transposición ha implicado retrasos en la ejecución normativa y de que su aplicación supuso disfunciones respecto del equilibrio de poderes entre Gobierno y Parlamento y de las relaciones entre normas, se ha logrado el primer objetivo planteado con la misma, cual era superar una auténtica situación de crisis de cumplimiento mediante la introducción de una solución estable de adaptación del ordenamiento interno al europeo³². Una vez superada tal crisis, las sucesivas reformas han buscado precisamente reajustar el modelo para dotarlo de una mayor eficacia y para tratar de corregir algunos de los abusos generados. En relación con este extremo, también hay unanimidad en las críticas que apuntaban a la necesidad de introducir mejoras, sobre todo por la pérdida de calidad y falta de racionalidad normativa³³, la desconexión entre la fase ascendente y descendente del Derecho de la Unión Europea, la devaluación del papel del Parlamento por el abuso de la técnica de la delegación legislativa y la rigidez del propio sistema³⁴.

³¹ A. PITINO, *Verso una nuova Legge comunitaria...*, op. cit., pág. 5.

³² *Ibidem*, págs. 7 y 25.

³³ Para un análisis en clave práctica de las primeras aplicaciones de la técnica de la Ley europea puede verse M. MORISI, *L'attuazione delle direttive Ce in Italia...*, op. cit., págs. 42 y ss.

³⁴ F. ASTONE, *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Giappichelli, Turín, 2008, *in totum*.

3.- LA LEY DE 24 DE DICIEMBRE DE 2012, N. 234

Transcurridos siete años desde la aprobación de la conocida como Ley Buttiglione, el Legislador italiano quiso dar un paso más en la consolidación de un sistema general de adaptación del Derecho interno al Derecho de la Unión Europea con la aprobación de la Ley de 24 de diciembre de 2012, n. 234, por la que se regulan las normas generales sobre la participación de Italia en la formación y ejecución de la normativa y de las políticas de la Unión Europea³⁵.

Esta Ley ha supuesto, en esencia, el desdoblamiento de la técnica de Ley europea en dos productos normativos: de un lado, la Ley de delegación, a través de la cual el Gobierno presenta anualmente al Parlamento –con informe previo de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre Estado y Regiones– un proyecto de Ley de delegación para la recepción de las Directivas europeas y la actuación de otros actos de la Unión; de otro, manteniendo el nombre de Ley europea, la norma encargada de incorporar disposiciones para dar directamente cumplimiento a las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea, que carece de plazo anual de presentación.

El objetivo de esta importante novedad es tratar de racionalizar la decisión por parte del Gobierno de qué obligaciones han de ser objeto de actuación directa por Ley y cuáles, en cambio, habrán de ser incorporadas mediante Decreto legislativo por vía de delegación, así como de preservar el papel del Parlamento en el contexto de la ejecución normativa del Derecho de la Unión³⁶. Junto con ello, se busca igualmente poner fin a los largos plazos de tramitación en los que incurría el Parlamento italiano en los últimos años, que superaban con creces lo deseable, tanto por el retraso en la presentación del proyecto de Ley por parte del Gobierno, como por la dilación de la propia tramitación parlamentaria³⁷.

Aunque, al igual que la italiana, nuestra Constitución contempla la posibilidad de que el Parlamento delegue en el Gobierno la labor de regular por medio de norma gubernamental con rango de ley determinados aspectos del ordenamiento jurídico, en nuestro sistema su uso es mucho más restringido y muy diferente en la práctica. Nuestros Decretos legislativos en poco se parecen en la forma y en el fondo a los Decretos legislativos que se aprueban en nuestro país vecino. Por esta razón, se descarta en este momento el análisis del mismo –si bien no se duda de la utilidad que puede tener esta técnica en supuestos concretos, particularmente cuando es necesario reordenar un sector del ordenamiento jurídico como consecuencia de la necesidad de transponer una Directiva–, de tal modo que la reflexión se centrará en el segundo de los instrumentos: la Ley europea como mecanismo de transposición directa de Directivas y de corrección de incompatibilidades.

El art. 29 de la citada Ley, tras declarar que corresponde tanto el Estado como las Regiones cumplir en plazo con las obligaciones derivadas de la transposición de las

³⁵ Una descripción de sus principales contenidos, con comentarios críticos, es llevada a cabo por G. M. DÍAZ GONZÁLEZ en “La nueva Ley italiana sobre participación estatal en la formación y ejecución del Derecho Europeo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 163, 2014, *in totum*.

³⁶ G. M. DÍAZ GONZÁLEZ, “Art. 30. Contenuti della legge di delegazione e della legge europea”, en L. COSTATO, L. S. ROSSI y P. BORGHI (Coords.), *Commentario alla Legge 24.12.2012 n° 234*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2015, pág. 272.

³⁷ L. BARTOLUCCI, “‘Legge di delegazione europea’ e ‘Legge europea’: obiettivi e risultati di una prima volta”, *Amministrazione in Camino*, http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2014/01/Bartolucci_prima-legge-europea.pdf, págs. 11 y 12 (consultado por última vez el 12.06.2018). Igualmente, M. SAVINO, “L’attuazione della normativa europea”, *op. cit.*, pág. 471

Directivas y de otros actos vinculantes de Derecho de la Unión Europea y reiterar el deber del Gobierno de informar puntualmente al Parlamento Estatal y a los Gobiernos y Asambleas regionales de los actos normativos emanados de las instituciones de la Unión Europea, impone –también al Gobierno, bien a través del Presidente del Consejo de Ministros, bien por medio del Ministro de Asuntos Europeos, con la colaboración de todas las Administraciones interesadas– el deber de verificar el estado de conformidad del ordenamiento interno al Derecho de la Unión y de informar debidamente al Parlamento. En este contexto, los apartados cuarto y quinto del precepto regulan la obligación de remitir al Parlamento tanto la propuesta de Ley de delegación como la de Ley europea, y el sexto insiste en la necesidad de motivar adecuadamente de las razones que conducen al Gobierno a incluir en una u otra las correspondientes Directivas que pretenden ser transpuestas, así como el listado de Directivas incorporadas por vía reglamentaria o mediante ejecución administrativa.

Ha de llamarse la atención sobre el hecho de que todos estos instrumentos de carácter informativo –que pueden ser calificados de administrativos– se encuentran regulados por Ley. Efectivamente, los arts. 13, 14 y 15 de la Ley 234/2012 establecen sendas obligaciones de información que resultan fundamentales en el contexto del sistema de transposición de Directivas y, más en general, respecto de la necesidad de garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. El primero de ellos exige la presentación, en fecha determinada, de un informe anual general en el que, entre otros aspectos, se planteen las orientaciones y prioridades que tendrá el Gobierno en relación con la integración europea y la ejecución de las políticas europeas, con el fin de permitir que el Parlamento pueda valorar la participación de Italia como país en la Unión; el segundo impone el deber de informar a las Cámaras, cada tres meses, de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que tengan a Italia como parte, de las cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales italianos, de los procedimientos por incumplimiento y por inejecución abiertos contra Italia, con información adicional sobre el objeto de los mismos y la fase en la que se encuentran, así como de los procedimientos en materia de ayudas de Estado; finalmente, el tercero exige justificar los motivos que han conducido a la apertura de los citados procedimientos, así como las medidas previstas para lograr una resolución positiva de los mismos. Todas estas exigencias tienen por objeto facilitar la labor de control del Parlamento sobre el Gobierno en estos ámbitos y obligan al propio Gobierno a planificar y a actuar anticipadamente para prevenir condenas.

Junto con todo ello, el proyecto de Ley de delegación europea ha de incluir una relación de incumplimientos, con cita de las sentencias del Tribunal de Justicia en las que han sido declarados³⁸ y una justificación de las razones por las cuales no se ha procedido a transponer en plazo las Directivas pendientes de ejecución. Aunque ha de presentarse antes del 28 de febrero, cuando las circunstancias lo exijan, se permite la presentación de un segundo proyecto de Ley de delegación europea antes del 31 de julio.

Por su parte, el art. 30 regula los contenidos de ambas leyes. Mientras que la primera contendrá las bases de la delegación y la autorización para actuar Directivas por vía reglamentaria³⁹, la segunda deberá incluir los siguientes extremos:

³⁸ El Departamento de Políticas Europeas de la Presidencia del Consejo de Ministros gestiona un archivo creado a los efectos de ofrecer información sobre los procedimientos de infracción abiertos contra Italia, denominado EUR-infra. Vid. <http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx> (Consultado por última vez el 29.05.2018).

³⁹ Para un estudio de la transposición de Directivas en Italia mediante reglamento puede verse DÍAZ GONZÁLEZ, *La reserva de ley en la transposición de las Directivas...*, op. cit., págs. 223 y ss.

- disposiciones de modificación o derogación de las normas estatales contrarias a las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea;
- disposiciones de modificación o derogación de las normas estatales que hayan sido objeto de un procedimiento de incumplimiento por parte de la Comisión Europea o ya declaradas contrarias al Derecho de la Unión por el Tribunal de Justicia;
- disposiciones necesarias para dar actuación o asegurar la efectividad de actos de Derecho de la Unión Europea;
- disposiciones precisadas para dar ejecución a los acuerdos internacionales concluidos en el ámbito de la Unión Europea;
- disposiciones emanadas en el ejercicio del poder de sustitución de las Regiones por parte del Estado central.

Como puede comprobarse, en lo que interesa a este análisis, la Ley europea es la encargada de depurar el ordenamiento jurídico interno de incompatibilidades con el Derecho de la Unión Europea, sin perjuicio de que en ella se incluyan también normas de actuación de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea. En última instancia, corresponde al Parlamento la opción de transponer directamente por Ley o de delegar en el Gobierno esta labor, pero en todo caso las eventuales incompatibilidades detectadas serán subsanadas anualmente por norma con rango de Ley⁴⁰. Dicho en otras palabras, los contenidos apenas expuestos son previsiones de mínimos respecto de la Ley europea y de máximos en relación con la ley de delegación⁴¹.

Adicionalmente, de conformidad con lo previsto en el art. 37, el Gobierno posee también la potestad de adoptar normas urgentes (léase, Decretos-leyes) fuera de las técnicas de la Ley de delegación y de la Ley europea, derivadas de exigencias del Derecho de la Unión o de procedimientos de incumplimiento cuando no pueda esperarse a la entrada en vigor de aquéllas. Además, el art. 38, prevé también que el Gobierno pueda optar por presentar un proyecto de Ley específico para dar ejecución normativa a obligaciones europeas. Como puede comprobarse, se busca la flexibilidad en todo momento.

Junto con ello, para el concreto caso de las Directivas, el art. 39 prevé un procedimiento interno de reacción ante los supuestos de falta de transposición en plazo, que parte del requerimiento por el Presidente del Consejo de Ministros o del Ministro de Asuntos Europeos al Ministro competente por razón de la materia de la justificación de la no transposición, y supone el deber de informar al Parlamento (a sendas Cámaras) de las causas del incumplimiento. Asimismo, se incluye en el precepto el deber de informar al Parlamento sobre el estado de recepción de las Directivas por parte de las Regiones y Provincias Autónomas en las materias de su competencia, y el deber de informar periódicamente –cada tres meses–, en las reuniones del Consejo de Ministros, sobre el estado de recepción de las Directivas cuyo plazo de transposición termina en los seis meses siguientes, así como de las razones de la no transposición. En definitiva, se trata de una medida de organización interna para alertar de presentes o futuros incumplimientos con el fin de corregirlos y evitar así la apertura de procedimientos por incumplimiento basada en un deber de vigilancia del Presidente del Consejo de

⁴⁰ Para una visión práctica de la ejecución del Derecho de la Unión Europea en el contexto del procedimiento por incumplimiento, véase AA.VV. “La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni”, en *Istituzioni del Federalismo*, número especial, 2015, págs. 67 a 103, *in totum*.

⁴¹ DIÁZ GONZÁLEZ, “La nueva Ley italiana sobre participación estatal...”, *op. cit.*, pág. 320.

Ministros y del Ministro de Asuntos Europeos sobre el cumplimiento del Derecho de la Unión.

Muy interesante, para cerrar este apartado, resulta la previsión del art. 58, en el sentido de que la Ley sólo podrá ser alterada por leyes posteriores que así lo determinen expresamente. Efectivamente, en él se establece que las disposiciones de la Ley no pueden ser modificadas, derogadas o suspendidas por leyes posteriores si no es por voluntad expresa de estas últimas, con indicación de las que resultan afectadas. Aunque, en términos reales, nada limita la soberanía del Parlamento respecto de leyes sucesivas, por medio de este precepto se busca dotar a la Ley reguladora de la participación de Italia en la formación y actuación de la normativa europea de una superioridad –que podríamos calificar metafóricamente de “moral”–, a la hora de regular, en lo que interesa a este trabajo, el modelo de ejecución del Derecho de la Unión.

4.- CONCLUSIONES

La técnica de la Ley europea incorpora importantes ventajas, pero no está exenta de riesgos ni de dificultades. Si sobre el plano teórico supone un punto de referencia cierto y estable para todos los operadores implicados en la labor de actuación del Derecho de la Unión Europea, desde la perspectiva práctica no siempre ha funcionado de conformidad con las previsiones legales, existiendo retrasos y desequilibrios⁴².

En todo caso, en las páginas precedentes ha quedado demostrado que ha servido para cumplir el principal objetivo al que estaba llamada: reducir el número de condenas por incumplimiento y canalizar de manera estructurada la coordinación y la organización de la adaptación del ordenamiento interno al Derecho de la Unión Europea. Se trata del aspecto esencial de un modelo de actuación del Derecho de la Unión que no sólo se ha consolidado en estos más de veinticinco años desde su introducción, sino que ha ido aumentando sus contenidos y ajustándose en su procedimiento y alcance.

Junto con ello, la flexibilidad en su empleo ha posibilitado que tanto el Gobierno como el Parlamento puedan optar, en función de las circunstancias, por recurrir a otras técnicas legislativas, como la transposición mediante Ley específica o por medio de reglamento; y, además, la conexión entre la fase ascendente y descendente, no sólo entre Estado Central y Regiones⁴³, sino también entre Gobierno y Parlamento – esencialmente llevada a cabo a través de una Comisión especial para asuntos europeos, que participa mediante dictamen en la definición de la posición del Gobierno italiano en el procedimiento de elaboración de normas europeas–, ha influido favorablemente en la mejora de la ejecución del Derecho de la Unión.

Finalmente, a nivel administrativo, la existencia de un Departamento ministerial especializado en los asuntos europeos, con poderes de coordinación general y de canalización de información, está teniendo efectos positivos en relación con la gestión de la fase administrativa del procedimiento por incumplimiento⁴⁴.

En definitiva, está acreditado que este modelo de ordenación de la transposición es útil desde la perspectiva del incumplimiento del Derecho de la Unión, principalmente para

⁴² L. BARTOLUCCI, “‘Legge di delegazione europea’ e ‘Legge europea’...”, op. cit., pág. 8.

⁴³ Para un análisis sobre la cuestión desde la perspectiva de las competencias de los entes territoriales, véase H. LÓPEZ BOFILL, “La transposición de Directivas de la Unión Europea en el Estado autonómico: una aproximación de Derecho Comparado”, en X. ARZOZ (Dir.), *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013, págs. 199 y ss.

⁴⁴ AA.VV. “La soluzione delle procedure di infrazione europee...”, op. cit., pág. 92.

evitar la imposición de sanciones. Esa utilidad práctica es la que ha permitido que, a pesar de que, en términos estrictamente jurídicos, una Ley reguladora de los mecanismos de producción normativa no obliga *pro futuro* al Legislador ni restringe su capacidad para articular otras opciones a través de ley ulterior, su propuesta de solución se haya consolidado en la práctica⁴⁵. Aunque empezó como una posible solución para corregir el problema estructural del retraso en la transposición de Directivas, con el paso del tiempo se ha ampliado su ámbito material para incluir igualmente técnicas de participación en la fase ascendente del Derecho de la Unión y técnicas de prevención de incumplimientos a través del ejercicio del poder de sustitución de las Regiones, de modo tal que puede afirmarse la existencia en Italia de un modelo de ejecución del Derecho de la Unión Europea regulado por ley que, aunque necesitado de mejoras, está dando resultados positivos.

IV.- EXPLORACIÓN DE LA CONVENIENCIA DE INTRODUCIR EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO LA TÉCNICA DE LA LEY EUROPEA

Tal y como señala el Consejo de Estado en su Informe de 2010, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el desarrollo normativo de las Directivas se debe llevar a cabo sobre la base de tres premisas. En primer lugar, la norma de transposición debe incorporar de manera completa la materia objeto de la misma; en segundo lugar, aunque es indiferente que ello se haga por norma independiente o por medio de modificación de normas internas, ha de tener el rango adecuado en función de la materia objeto de regulación; en tercer lugar, la adaptación del ordenamiento interno a aquéllas tiene que efectuarse mediante disposiciones que puedan crear una situación suficientemente precisa, clara y transparente para permitir que los particulares conozcan sus derechos y obligaciones⁴⁶. De este modo, a pesar del principio de autonomía institucional y procedimental y del principio de respeto a la identidad nacional de los Estados miembros, la elección del medio de transposición de una Directiva ha de tener en cuenta la necesidad de garantizar el efecto útil de ésta, así como de dar cumplimiento al resto de obligaciones accesorias que ello conlleva, señaladas al inicio de estas páginas. Junto con ello, también es obligación de los Estados –igualmente destacada en el citado Informe– la de eliminar cualquier situación interna derivada de normas internas que sea incompatible con las Directivas, en aras del principio de seguridad jurídica.

La lectura conjunta de estas exigencias conduce a la necesidad de mantener una actitud preventiva y planificadora en la tarea de ejecutar el Derecho de la Unión, particularmente en la transposición de Directivas.

1.- ALGUNOS ARGUMENTOS COMO PUNTO DE PARTIDA

Más allá de que, en función de las circunstancias, las Directivas pueden ser transpuestas mediante actos administrativos en algunos supuestos concretos de carácter excepcional, la operación de adaptación del ordenamiento interno a su contenido es una labor esencialmente normativa, ya de carácter legislativo, ya reglamentario⁴⁷. Ello, en sí mismo –al menos sobre el plano teórico–, permite lograr el equilibrio entre ambos sistemas, cumpliendo con las obligaciones que impone la Directiva, pero tomando en consideración al mismo tiempo las especificidades que puedan existir a nivel interno.

⁴⁵ A. PITINO, *Verso una nuova Legge comunitaria...*, op. cit., pág. 137.

⁴⁶ Informe sobre Las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario, op. cit., págs. 20 y 21.

⁴⁷ ARZOZ, “Métodos de transposición...”, op. cit., pág. 86.

En nuestro ordenamiento jurídico, la ausencia de reconocimiento en la Constitución del nivel europeo tiene consecuencias prácticas. Entre otras, la falta de seguridad jurídica, dado que el conjunto de reglas que regulan los roles de los diferentes actores implicados se encuentran en disposiciones de muy variada naturaleza e, incluso, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁴⁸. Efectivamente, la disciplina reguladora de la ejecución del Derecho de la Unión Europea está dispersa en instrumentos tan desiguales como Acuerdos de Consejo de Ministros (Resolución de 10 de septiembre de 1990, de la Subsecretaría, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros que dicta instrucciones a determinados órganos de la Administración Pública para acelerar el procedimiento de elaboración de normas que transponen Directivas Comunitarias o Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa); Reales Decretos (por ejemplo, el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea); o Leyes (Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas o la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se desarrolla la Comisión Mixta para la Unión Europea). Aunque no puede afirmarse la inexistencia en nuestro sistema político de herramientas de coordinación y de técnica normativa, no menos cierto es que de ellas no puede deducirse ni un modelo concreto de actuación ni una regulación de conjunto del fenómeno de la ejecución del Derecho de la Unión.

Con independencia de la opción de transposición a la que se acuda en cada caso⁴⁹ y a pesar de que, desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, no importa tanto la técnica empleada como el resultado logrado con la misma⁵⁰, se detecta un claro predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo en la creación del Derecho para la integración en el ordenamiento interno de las normas del Derecho de la Unión Europea. La razón que suele ofrecerse para explicar esta situación es la mayor rapidez de actuación de aquél sobre éste, así como el hecho de que el excesivo grado de detalle de las propias Directivas hace que el reglamento sea la técnica de transposición más adecuada⁵¹. Pero ese mismo argumento es utilizado en no pocas ocasiones de manera subrepticia con el fin de eludir el papel del Parlamento en la ejecución normativa del Derecho de la Unión y su función de control sobre el Gobierno.

Todo intento de estructuración de la ejecución del Derecho de la Unión Europea debe buscar el equilibrio entre actuación del mismo en plazo y respeto de las normas internas de distribución de competencias y de reparto de funciones entre los actores implicados⁵². Aunque no puede hablarse en nuestro país de un déficit estructural de incumplimiento, los datos de los últimos años expuestos en las páginas precedentes – coincidentes con el momento en el que la Comisión Europea está empezando a activar con mayor fuerza el mecanismo sancionador del art. 260.3 TFUE–, conducen a

⁴⁸ H. LÓPEZ BOFILL, “La transposición de Directivas de la Unión Europea...”, op. cit., pág. 192.

⁴⁹ Para una descripción de los mismos, con análisis de sus ventajas e inconvenientes, véase ARZOZ, “Métodos de transposición...”, op. cit., págs. 92 y ss.

⁵⁰ *Ibidem*, pág. 122.

⁵¹ A.E. LÓPEZ DE LOS MOZOS, *La directiva comunitaria como fuente del Derecho*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, págs. 167 a 169. También por ser el órgano interno mejor preparado para realizar la labor de ejecución normativa del Derecho de la Unión, tanto desde el punto de vista técnico como desde la perspectiva de profundidad en el conocimiento de las medidas que han de ser adoptadas, R. BUSTOS GISBERT, “La ejecución del Derecho Comunitario por el Gobierno central”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 67, 2003, pág. 165.

⁵² En este sentido, BUSTOS GISBERT, *Ibidem*, pág. 166.

reflexionar sobre la necesidad de incorporar una técnica de transposición que mejore la situación desde la perspectiva del cumplimiento.

La técnica italiana de la Ley europea, tal y como está configurada en la actualidad, parte de una idea previa: corresponde al Parlamento, con asistencia del Gobierno, la labor de coordinación de los modos concretos de transposición de Directivas. Aunque la iniciativa es competencia del Gobierno, es el Legislativo quien dirige el progreso y, dicho sencillamente, reparte juego a través de la transposición directa por Ley, la delegación en el Gobierno de la tarea de aprobar Decretos legislativos de transposición o la deslegalización. Además, controla la acción política del Gobierno –particularmente, a través del exhaustivo deber de información por parte de éste– y los productos normativos por él adoptados en actuación del Derecho de la Unión Europea. En definitiva, se trata de un instrumento de programación de las labores parlamentarias que han de llevarse a cabo para la ejecución del mismo⁵³. Ello, sin duda alguna, resulta más coherente con lo que representa el Poder Legislativo en cuanto a la configuración del ordenamiento jurídico y con el reforzamiento de los Parlamentos nacionales tras la aprobación del Tratado de Lisboa.

En este sentido, el uso de la técnica de la Ley europea en relación con la transposición de Directivas posee, sobre el plano teórico, las siguientes ventajas:

– Permite dar más visibilidad al Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento interno. La transposición de Directivas a través de normas y actos de ejecución internos tiene como consecuencia la difuminación de la misma como norma que afecta a los derechos e intereses de los ciudadanos. Concentrar en una única Ley las medidas que exigen la transposición de las Directivas que deben ser incorporadas al ordenamiento español en un determinado periodo hace más sencillo el conocimiento de los derechos y obligaciones que proceden de la Unión Europea. No hay que olvidar que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia señala como obligación de los Estados miembros que las Directivas sean transpuestas mediante disposiciones que permitan crear una situación clara para que los particulares puedan conocer sus derechos.

– Facilita el cumplimiento de la obligación de mencionar las Directivas que han sido transpuestas por el Estado y, en general, de la obligación de comunicar a la Comisión las medidas internas de transposición, favoreciendo de este modo el cumplimiento del deber de cooperación leal.

– Hace posible una más eficaz coordinación entre la fase ascendente y la fase descendente del Derecho de la Unión Europea, por la más fluida comunicación entre Gobierno y Parlamento.

– Refuerza el principio de transparencia, en cuanto que el procedimiento legislativo es más abierto que el gubernamental ordinario y ofrece mayor seguridad jurídica, especialmente desde una doble perspectiva: desde la relativa a la existencia de un mecanismo regulador de la forma de transposición y desde la perspectiva de la corrección del abuso de la utilización de la técnica del Decreto-Ley para la transposición de Directivas que, aunque ha sido admitida por el Tribunal Constitucional, desvirtúa el equilibrio de poderes entre Gobierno y Parlamento.

– Hace factible una verificación general de la adecuación del ordenamiento interno al Derecho de la Unión y pone a toda la maquinaria administrativa y parlamentaria al servicio del objetivo de prevenir las sanciones por incumplimiento. Junto con ello, implica una mayor de coordinación de actuaciones para poner fin a los incumplimientos, particularmente sobre la base de la transmisión de información.

⁵³ L. BARTOLUCCI, “‘Legge di delegazione europea’ e ‘Legge europea’...”, op. cit., pág. 7.

– En los casos en los que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre un recurso por incumplimiento presentado por la Comisión Europea, aclarando en qué extremos el ordenamiento interno no es conforme con el Derecho de la Unión, resulta más fácil concretar la labor que ha de llevar a cabo el Estado incumplidor; lo mismo ocurre ante los pronunciamientos efectuados en el marco de las cuestiones prejudiciales. La Ley europea permite, con mayor eficacia, integrar interpretaciones del Tribunal y derogar la normativa declarada incompatible. Al mismo tiempo, la técnica de la Ley europea es más permeable al diálogo entre Comisión y Estado miembro que se lleva a cabo en el marco de la fase administrativa del recurso por incumplimiento, durante el cuál aquélla pone de manifiesto los motivos por los que, en su opinión, éste ha incumplido el Derecho de la Unión, puesto que permite incluir en sus contenidos las medidas que la Comisión exige adoptar en su dictamen motivado (no ha de olvidarse que el grado de procedimientos por incumplimiento ganados por la Comisión está entre el 80 y el 90%); en definitiva, es mejor técnica para depurar el ordenamiento jurídico interno de normas contrarias al Derecho de la Unión. Además, su funcionamiento permite orientar el ejercicio de la discrecionalidad de que goza la Comisión en el procedimiento por incumplimiento –dado que es ella quien decide el momento de presentar el correspondiente recurso ante el Tribunal de Justicia–, hacia la espera a la finalización de la tramitación. La existencia de mecanismos organizados de transposición resulta, pues, fundamental en el contexto de los contactos informales entre Comisión y Estado supuestamente infractor.

– Teniendo en cuenta que los incumplimientos normativos no se deben tanto al procedimiento legislativo en sí como a la labor previa del Gobierno de concretar los mecanismos de actuación, fuerza al Gobierno a cumplir con su labor de determinar, en un plazo específico, las medidas que ha de impulsar para la correcta transposición de las Directivas aprobadas por la Unión.

Ciertamente, la técnica tiene sus riesgos y algunas claras desventajas. Su empleo únicamente como procedimiento formal limitado a cumplir los plazos renunciando a la calidad de los contenidos, así como la falta de exigibilidad jurídica de su aplicación, son elementos que pueden conducir a su fracaso en la práctica. Efectivamente, de un lado, de nada sirve evitar la condena por falta de comunicación de medidas de transposición si finalmente ésta viene derivada de la transposición defectuosa tras la tramitación del correspondiente procedimiento por inejecución. De otro, nada impide que la Ley reguladora de esta técnica pueda ser incumplida o, incluso, modificada por otra Ley (por ejemplo, el producto de la misma, la propia Ley europea). En este sentido, la regulación de la necesidad de presentar y aprobar anualmente una Ley europea es más propuesta que obligación en términos jurídicos. Pero el caso de Italia ha demostrado que se trata de una propuesta que, al aplicarse en la práctica, está produciendo los resultados esperados.

Junto con ello, constituye aspecto negativo del modelo italiano la alteración de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, por el abuso de la técnica de la delegación legislativa; en este sentido, la racionalidad legislativa puede verse comprometida por el recurso periódico a instrumentos normativos cuyo contenido viene predeterminado no por el ámbito material de actuación, sino por la inmediata ejecución de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea⁵⁴ y de ello puede derivarse asimismo dispersión normativa por falta de unidad de la materia reguladora. Asimismo, la

⁵⁴ DÍAZ GONZÁLEZ, *La reserva de ley en la transposición de las Directivas...*, op. cit., pág. 271, quien de este modo matiza su apuesta inicial por el modelo italiano de transposición expuesta en un trabajo anterior, “La nueva Ley italiana sobre participación estatal en la formación y ejecución del Derecho Europeo”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 163, 2014, págs. 335 y 336.

transposición de Directivas por medio de Ley suele verse como algo excepcional, dado el contenido de carácter reglamentario de las mismas o la provisionalidad de su regulación en determinados casos⁵⁵; precisamente por ello, el empleo de la ley donde puede actuarse por vía de reglamento puede suponer la petrificación del ordenamiento jurídico. En definitiva, un argumento que puede oponerse a esta técnica es, paradójicamente, su carácter contrario a las propias directrices de buena técnica normativa. Es más, en cierto modo, su implantación podría suponer la reaparición en nuestro país la Ley de acompañamiento a los Presupuestos.

Es claro que, formalmente, no puede oponerse obstáculo de inconstitucionalidad alguno a la existencia de Leyes de contenido heterogéneo. En nuestro sistema no son desconocidos los supuestos en los que, en lugar de optarse por una única norma para la transposición de una Directiva, se aprueba una norma que incorpora varias, se aprovecha una reforma en curso para incorporar la parte de una Directiva que le afecta o una misma Directiva es transpuesta a través de diversas normas⁵⁶. La restricción del ámbito material de actuación de la Ley europea a los supuestos de depuración de incompatibilidades del ordenamiento interno y a los casos de reforma parcial mitiga gran parte de estos riesgos y desventajas. El mayor papel que tiene el Parlamento en su aprobación constituye argumento adicional a favor de la Ley europea. Además, la técnica resulta interesante no sólo porque a través de ella el Parlamento puede aprobar anualmente una Ley de transposición de diferentes Directivas y de eliminación de incompatibilidades, sino también porque permite organizar y estructurar la maquinaria administrativa previa. El principio de economía procedimental también apoya su incorporación. La aprobación de una Ley de periodicidad anual limita el riesgo de petrificación.

En Italia, el éxito de la técnica ha venido dado por su eficacia. Es ésta la que ha llevado al Gobierno y al Parlamento a respetar la propuesta planteada por las distintas Leyes que han regulado su aplicación. En este sentido, una primera experimentación de su empleo en nuestro país podría inicialmente centrarse en el empleo de la misma para articular en nuestro ordenamiento jurídico reformas parciales de leyes ya vigentes, para depurar incompatibilidades entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho interno y para llevar a cabo regulaciones que, por su impacto, no impliquen la necesidad de elaborar una ley específica. Todo ello en el contexto del recurso por incumplimiento, particularmente en relación con los dos primeros contenidos, ante situaciones de falta de transposición o de transposición defectuosa.

De este modo, a falta de una regulación general del sistema de ejecución del Derecho de la Unión Europea, se introduciría una solución parcial de alcance limitado con el fin de dar respuesta a los riesgos que se derivan de los datos que ofrecen los últimos Informes sobre la aplicación del Derecho de la Unión.

2.- ALGUNOS CAMINOS QUE EXPLORAR

El principio de autonomía institucional y procedimental, al confiar en los Estados miembros la determinación del tipo de medida para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, apunta hacia la imposibilidad de que el modo de hacer efectivas las mismas quede afectado por el propio Derecho de la Unión Europea en cuanto a la organización y el procedimiento de ejecución. Al mismo tiempo, el deber

⁵⁵ F. PASCUA MATEO, “Cuestiones de técnica normativa en la incorporación de directivas comunitarias en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 4, 2002, pág. 663.

⁵⁶ *Ibidem*, 684 a 686.

de cooperación leal señala la exigencia de cumplir en plazo y de manera fiel las obligaciones derivadas del mismo. En este contexto, una primera cuestión necesitada de profundización es la relativa a si de este deber consagrado en el art. 4.3 TUE podría derivarse o no la exigencia de habilitar concretos mecanismos de ejecución.

El citado principio, de entrada, no es absoluto; al contrario, implica que son los Estados quienes deciden cómo y por medio de qué órganos aplican el Derecho de la Unión siempre que se den una serie de condiciones. Certeza, seguridad jurídica, publicidad de las medidas de transposición, obligatoriedad de las mismas, indicación de que la medida interna trae su causa de la necesidad de adaptar una Directiva, depuración de las disposiciones internas contrarias a la norma europea, son algunos de los requisitos que deben cumplirse, so pena de incorrecta aplicación del Derecho de la Unión y, en consecuencia, de eventual castigo.

La jurisprudencia del TJUE ha individualizado la obligación de elegir los procedimientos y medios más adecuados para garantizar el efecto útil del Derecho de la Unión Europea. Es cierto que la técnica de la Ley europea no forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y, precisamente por ello, no es una opción para el Gobierno y el Parlamento españoles en la actualidad. Pero no menos cierto es que el deber de cooperación leal y los principios de efectividad y equivalencia son correctivos de la autonomía procedimental e institucional de los Estados miembros, como fue señalado anteriormente.

En este sentido, no puede perderse de vista que, al menos sobre el plano teórico, los Tratados y, cuando no se especifica expresamente, las instituciones europeas, acuden a la Directiva, dado su carácter de menor densidad supranacional, en las materias respecto de las cuales el nivel de integración es menor⁵⁷. La capacidad de maniobra del Estado, precisamente por ello, es mayor. Pero en ningún caso implica la primacía de los mecanismos internos de actuación. Agilizar los procedimientos parlamentarios de aprobación de normas de transposición, hacer uso moderado de las facultad de delegar en el Gobierno la adopción de normas con rango de Ley a tal fin, restringir el abuso de la técnica del Decreto-Ley en relación con la transposición de Directivas, aprovechar las posibilidades de remisión reglamentaria y de deslegalización cuando esa solución sea la adecuada, son vías que necesitan ser reguladas⁵⁸.

La introducción de la técnica de la Ley europea en nuestro sistema exige explorar, en segundo lugar, cómo afectaría a las relaciones entre Gobierno y Parlamento, así como al reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. La doctrina ha demostrado suficientemente que los métodos de ejecución del Derecho de la Unión Europea actualmente existentes están suponiendo una clara extensión competencial en favor del Estado central por el uso abusivo de títulos competenciales horizontales. Una Ley europea –técnica que podría replicarse a nivel autonómico, como ocurre en Italia–, permitiría una mayor coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas en materias de competencia compartida y devolvería al Parlamento su poder de control sobre el Gobierno, pero sería necesario replantear los instrumentos de coordinación y el procedimiento legislativo.

⁵⁷ J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, “Los Tratados comunitarios y el Derecho comunitario derivado como expresión de la relación entre la Ley y el Reglamento”, en S. ROSADO PACHECO (Coord.): *Derecho Europeo Comparado sobre Ley y Reglamento*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, pág. 300.

⁵⁸ Algunas de estas vías fueron ya apuntadas por R. ALONSO GARCÍA, “La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, págs. 219 a 221.

En tercer lugar, nuestro modelo organizativo y procedimental de transposición de Directivas debería adaptarse al sistema de control del cumplimiento empleado por la Comisión Europea. Del mismo modo en que éste se ha sofisticado en los últimos años, también habrá de sofisticarse aquél. No en vano, la reducción del número de incumplimientos que, con carácter general, se detecta en los últimos Informes sobre la Aplicación del Derecho de la Unión es consecuencia directa del mayor rigor empleado por la Comisión para vigilar y perseguir las infracciones, que ha derivado en una mayor atención a esta cuestión por parte de los Estados Miembros⁵⁹.

Efectivamente, la existencia de EU Pilot –herramienta informática de comunicación entre la Comisión y los Estados miembros para favorecer los contactos informales en el marco del procedimiento por incumplimiento, con concretos protocolos de actuación– ha supuesto la mejora del nivel de cumplimiento en general⁶⁰. Tan importante como cumplir es justificar el cumplimiento, de modo tal que adaptar los mecanismos de actuación del Derecho de la Unión a la forma en la que ésta controla la misma ayuda, sin duda alguna, en la labor de acreditar el mismo ante la Comisión. Ha de tenerse presente que la mayor parte de los procedimientos por incumplimiento abiertos terminan antes de que se presente recurso ante el Tribunal de Justicia, dado que el principal arma de la Comisión es su capacidad negociadora⁶¹. Asimismo, tampoco ha de olvidarse el hecho de que ésta actúa con más contundencia en los casos más graves y, en coherencia con ello, ha identificado una serie de sectores materiales y de tipos de infracción respecto de las cuales los incumplimientos serán perseguidos con carácter prioritario. La Ley europea, precisamente por ello, con plazos fijos de aprobación y estructuración de la transposición, es en sí misma argumento para justificar el cumplimiento ante la Comisión. Dicho en otras palabras, partiendo de la idea de que EU Pilot es un mecanismo de criba para descartar incumplimientos o para corregir los mismos basado en el diálogo, la existencia de cauces estructurados encaja perfectamente como respuesta a las prioridades de la Comisión en el contexto de la gestión de las infracciones del Derecho de la Unión Europea. En este sentido, desde la ciencia política se ha insistido en que, a pesar de las peculiaridades inherentes a los sistemas políticos de los Estados Miembros, se puede detectar la existencia de un “estilo europeo de transposición” consecuencia no de un proceso de convergencia debidamente planificado, sino de la existencia de patrones comunes generados por la presión externa y el control del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea que llevan a cabo la Comisión y el Tribunal de Justicia⁶². Sencillamente, puede afirmarse que la labor de transposición es más defensiva que inclusiva.

Todo ello lleva a concluir la conveniencia de explorar la introducción de esta técnica como medio para evitar las condenas por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea por falta de transposición en plazo de Directivas y para depurar incompatibilidades ya declaradas respecto de las que existe riesgo de sanción. Con lo primero se consigue integrar el Derecho Europeo en el ordenamiento nacional; con lo segundo se hace valer el principio de primacía. En ambos casos, se logra evitar ser sancionado. Sin embargo, ello no puede hacerse sin una regulación global que afecte también a los mecanismos organizativos de la Administración en relación con la Unión

⁵⁹ M. SAVINO, “L’attuazione della normativa europea”, op. cit., pág. 471.

⁶⁰ La propia Comisión Europea, en su segundo informe de evaluación del proyecto EU Pilot, ya citado, ha señalado que el empleo sistemático de esta herramienta ha logrado que los Estados Miembros participantes hayan adquirido una visión centralizada de la gestión general de las cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación de la Unión (en pág. 7).

⁶¹ L. PRETE y B. SMULDERS, “The coming of age of infringement proceedings”..., op. cit., pág. 11.

⁶² D. G. DIMITRAKOPOULOS, “The transposition of EU Law...”, op. cit., pág. 446

Europa, lo que apunta a la necesidad de revisar la organización administrativa departamental, la composición y funciones de los órganos de coordinación y los protocolos internos de actuación.

3.- BREVE REFLEXIÓN SOBRE LA INSUFICIENCIA DE LAS NOVEDADES INTRODUCIDAS RECIENTEMENTE

No se desconoce la existencia de diferentes iniciativas en los últimos años que apuntan hacia las ideas señaladas en las páginas anteriores. En particular, merecen especial mención el Plan de Mejora de la Transposición de Directivas de la Unión Europea, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2013 o, más recientemente, el Plan de acción para garantizar la transposición de Directivas en riesgo de multa a lo largo de 2018, acordado por el Consejo de Ministros el 9 de febrero de 2018, que se están aplicando en la práctica. No obstante, se trata de instrumentos con escasa fuerza normativa que, además, poseen un carácter más reactivo que preventivo, pues vienen motivados, tal y como se reconoce en los propios textos, por los controles que lleva a cabo la Comisión Europea. No reformulan, pues, los mecanismos internos de transposición, sino que simplemente establecen un control periódico del estado de transposición con identificación de prioridades de actuación⁶³.

Efectivamente, el Acuerdo de 2013, “a la luz de la experiencia de los últimos controles de transposición en plazo llevados a cabo por la Comisión Europea”, implanta un sistema de planificación que obliga a presentar por parte de los Ministerios responsables de la transposición de las concretas Directivas un plan de transposición de cada una de ellas, que estará sujeto a control semanal por la Comisión de Secretarios y Subsecretarios”, todo ello con el fin de facilitar a los equipos correspondientes “un instrumento claro y preciso que identifique las dificultades a las que pueda tener que hacer frente en el proceso de elaboración de las normas de transposición” y con el objetivo de “lograr una transposición mejor y más rápida”, así como “una reducción preventiva del número de procedimientos de infracción del Derecho de la UE abiertos por la Comisión Europea al Reino de España”. En concreto, el instrumento de planificación se basa en tres pilares: la elaboración, sobre la base de una ficha-modelo, de un plan de transposición para cada concreta Directiva, que deberá presentarse a los dos meses desde su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea; la concreción de la información mínima que ha de contener el plan (rango de la norma o normas internas de transposición que sea preciso, con inclusión de la indicación acerca de la necesidad de aprobar normas autonómicas, compromiso de calendario de tramitación y aprobación; compromiso de elaboración de tabla de correspondencias completa que, además, será remitida al Consejo de Estado al recabar la emisión de su dictamen e identificación de la unidad o persona de la Comisión responsable del seguimiento de la Directiva a efectos de formular consultas preventivas de problemas en la transposición); y la encomienda de una labor de coordinación a la Secretaría de Estado para la Unión Europea de los citados planes y de control por parte de la Comisión de Secretarios y Subsecretarios del estado de transposición.

El Acuerdo de 2018, por su parte, integra un listado, por Ministerios, de Directivas que en estos momentos se encuentran pendientes de transposición frente a las cuales ha sido abierto procedimiento de infracción por falta de comunicación de medidas en plazo, con

⁶³ IBÁÑEZ GARCÍA indica, con carácter muy exhaustivo, algunos principios que deberían regir la transposición de Directivas y habrían de ser incorporados a las Directrices de técnica normativa. Vid. “Sobre la mejora de la eficacia de la aplicación del Derecho Europeo en España”..., op. cit., págs. 20 a 23.

indicación de la fecha de finalización del plazo de transposición, de la fase en la que se encuentra el procedimiento por incumplimiento y de la fecha en la que fue remitida la concreta medida normativa de transposición o en la que se prevé su remisión. Parte del reconocimiento de que, a pesar de que nuestro país había venido cumpliendo de forma continuada con los objetivos de transposición, “durante los años 2016 y 2017 el ritmo de transposición de directivas se ha ralentizado gravemente” y, en consecuencia, impone con carácter vinculante “que los Ministerios responsables se comprometan a impulsar la transposición urgente de estas directivas durante el año 2018”, para lo cual se les requiere la actualización de los Planes de transposición ya elaborados –lo cual es indicativo de la insuficiencia de los mismos como única medida para mejorar el cumplimiento de las Directivas en plazo y prevenir las sanciones–; todo ello sin modificar el Plan Anual Normativo para este año.

Como puede apreciarse, ambos instrumentos se limitan a la fase gubernamental de elaboración normativa y no van más allá de la técnica de la planificación.

Llama la atención, en todo caso, que la perspectiva europea haya pasado totalmente desapercibida para la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y en la reforma de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno realizada a través de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a pesar de que, claramente, la actividad normativa de los Gobiernos y Parlamentos de los Estados Miembros está fuertemente marcada por las exigencias de cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea. De un lado, los arts. 129 y ss. simplemente mencionan la perspectiva europea para señalar que, con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión. De otro, la regulación del Plan Anual Normativo del art. 25 de la Ley del Gobierno no contempla ninguna especificidad en relación con la ejecución normativa de las obligaciones de Derecho de la Unión Europea.

Por su parte, el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, se limita a coordinar los esfuerzos de elaboración y aprobación del Plan Anual Normativo por parte del Consejo de Ministros y a establecer algunos mecanismos de evaluación de las normas aprobadas. Ha de presumirse que lo hace partiendo de la premisa de la integración del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento jurídico nacional, sin incorporar ninguna mención específica a este último.

Todo ello a pesar de que, paradójicamente, el Plan Anual Normativo para 2018 reconoce que un importante elemento que lo condiciona es “la necesidad de ajustar el ordenamiento interno al derecho de la Unión Europea”, particularmente por la obligación de transposición de Directivas, respecto las que “en no pocos casos, la urgencia proviene de la circunstancia de que el plazo de transposición está vencido o próximo a vencer, lo que podría dar lugar a la imposición de multas al Estado español”. Como dato concreto, se prevé la transposición de 52 Directivas en este año, que se traduciría en 44 iniciativas dedicadas a tal fin, de las 287 medidas previstas en total. A ello se ha de sumar el hecho algunas otras proceden del Plan Nacional de Reformas que, como es sabido, en parte trae su causa de las exigencias de la Unión Europea en materia de estabilidad económica.

En definitiva, a pesar de la relevancia del Derecho de la Unión Europea en relación con la acción normativa del Gobierno y Parlamento, el hecho de que la adopción de normas dictadas en cumplimiento del Derecho de la Unión constituye una obligación específica

y no expresión de una voluntad gubernamental de regular, de la existencia de sanciones por incumplimiento, singularidad propia del Derecho de la Unión, y de la propia especificidad del mismo, se continúa optando por herramientas de coordinación informativa de bajo nivel en lugar de incorporar la ejecución del Derecho de la Unión en los instrumentos recientes de planificación normativa.

V.- CONCLUSIÓN

La integración de España en la Unión Europea ha producido efectos transformadores de las previsiones constitucionales a nivel interno, principalmente por el hecho de que los productos normativos de las instituciones europeas influyen sobre la tradicional soberanía del Parlamento y su monopolio en la producción de normas⁶⁴. En algunos casos –significativamente ocurre con el Reglamento– se prescinde directamente de la participación del Parlamento; en otros –la Directiva–, se le imponen las líneas esenciales de actuación⁶⁵. Precisamente por esta razón, los mecanismos y técnicas de producción normativa no pueden permanecer inalterados, como si España no fuera Estado miembro de la Unión Europea. Las leyes de transposición de Directivas son normas impuestas en gran medida, tanto en cuanto al fondo como, en no pocas ocasiones, también respecto de la forma. En definitiva, el cambio en el papel del Parlamento en el contexto europeo debe llevar a una redefinición de las técnicas empleadas por el mismo. La no alteración general del sistema interno de producción normativa no implica necesariamente la no conveniencia de hacerlo.

Ciertamente, esta no es sino una de las necesidades detectadas. Resulta preciso racionalizar todo el sistema de participación en la elaboración del Derecho de la Unión y de adaptación al mismo de nuestro ordenamiento interno. Una técnica de producción normativa como la Ley europea constituye instrumento vertebrador de la misma que permite conseguir el equilibrio entre las exigencias derivadas de la transposición y el respeto de las normas internas de producción normativa (reserva de Ley, deslegalización, reenvío a reglamento, delegación a favor del Gobierno).

Como fue señalado al principio de estas páginas, las mismas constituyen una primera aproximación, absolutamente preliminar, a un fenómeno mucho más amplio que merece mayor dedicación y estudio, como es la existencia de un modelo general de transposición de Directivas. En ellas se han apuntado algunas ideas, con la finalidad de abrir un debate que se considera necesario afrontar, sobre todo en un momento en el que –aún– se está a tiempo de hacerlo sin la presión que genera la sanción reiterada de los incumplimientos sistemáticos.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. “La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni”, en *Istituzioni del Federalismo*, número especial, 2015, pgs. 67 a 103.

⁶⁴ Ello a pesar de que, como ha defendido el J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, los Estados Miembros no han transferido a la Unión Europea competencia legislativa alguna, *vid. ¿Qué Unión Europea?*, Papeles de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, núm. 34, Madrid, 1996, págs. 19 y ss.

⁶⁵ Como precisa X. ARZOZ, la agenda legislativa de los Estados miembros se encuentra fuertemente europeizada. Con apoyo en estudios realizados sobre el tema, en nuestro país en torno al 35% de nuestras leyes se encuentran europeizadas, Introducción a la Obra *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2013, pág. 12.

ALONSO GARCÍA, R.: “La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, págs. 213 y ss.

ASTONE, F.: *Il proceso normativo dell’Unione Europea e le procedure nazionali per l’esecuzione degli obblighi comunitari*, Giappichelli, Turín, 2008.

ARZOZ SANTISTEBAN, X.: *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2013.

BARTOLUCCI, L.: “‘Legge di delegazione europea’ e ‘Legge europea’: obiettivi e risultati di una prima volta”, *Amministrazione in Camino*, http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2014/01/Bartolucci_prima-legge-europea.pdf, págs. 1 y ss.

BORGHETTO, E.; FRANCHINO, F.; GIANNETTI, D.: “Complying with the transposition deadlines of EU Directives. Evidence from Italy”, en *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, núm. 1, 2006, págs. 7 y ss.

BUSTOS GISBERT, R.: “La ejecución del Derecho Comunitario por el Gobierno central”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 67, 2003, págs. 163 y ss.

DÍAZ GONZÁLEZ, G.M.: “Art. 30. Contenuti della legge di delegazione e della legge europea”, en L. COSTATO, L. S. ROSSI y P. BORGHI (Coords.), *Commentario alla Legge 24.12.2012 n° 234*, Editoriale Scientifica, Napoles, 2015, págs. 269 y ss.

— *La reserva de ley en la transposición de las Directivas europeas*, Iustel, Madrid, 2016.

— “La nueva Ley italiana sobre participación estatal en la formación y ejecución del Derecho Europeo”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 163, 2014, págs. 303 y ss.

DIMITRAKOPOULOS, D. G.: “The transposition of EU Law: Post-decisional Politics and Institutional Autonomy”, *European Law Journal*, vol. 7, núm. 4, 2001, pág. 442 y ss.

GÀSPAR-SZILÁGYI, S.: “What Constitutes ‘Failure to Notify’ National Measures?”, *European Public Law*, núm. 19, 2013, págs. 281 y ss.

IBÁÑEZ GARCÍA, I.: “Sobre la mejora de la eficacia de la aplicación del Derecho Europeo en España”, Documento 1/2016, Instituto de Estudios Fiscales, disponible en http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2016_01.pdf

LÓPEZ DE LOS MOZOS, A.E.: *La directiva comunitaria como fuente del Derecho*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010.

MARTÍN DELGADO, I. “Imposición de una multa a un Estado Miembro por inejecución de una sentencia de incumplimiento: sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 4 de julio de 2000”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 109, 2001, págs. 101 y ss.

— “La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado Autonómico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 199, 2016, págs. 51 y ss.

MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L.: *¿Qué Unión Europea?*, Papeles de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, núm. 34, Madrid, 1996.

—“Los Tratados comunitarios y el Derecho comunitario derivado como expresión de la relación entre la Ley y el Reglamento”, en S. ROSADO PACHECO (Coord.): *Derecho Europeo Comparado sobre Ley y Reglamento*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, págs. 295 y ss.

—“Sentido y alcance de la transposición de las Directivas de la Unión Europea”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 202, 2017, págs. 13-41.

MORISI, M.: *L’attuazione delle direttive Ce in Italia. La “legge comunitaria” in Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1992.

MONTORO CHINER, M. J.: “Integración europea y creación del Derecho”, *Revista de Administración Pública*, núm. 128, págs. 145 y ss.

PASCUA MATEO, F.: “Cuestiones de técnica normativa en la incorporación de directivas comunitarias en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 4, 2002, págs. 648 y ss.

PITINO, A.: *Verso una nuova Legge comunitaria. Stato e Regioni tra l’attuazione del Titolo V e Il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, Giappichelli Editore, Turín, 2005.

PRETE, L. y SMULDERS, B.: “The coming of age of infringement proceedings”, *Common Market Law Review*, núm. 47, 2010, págs. 9 y ss.

STEUNENBERG, B. y RHINARD, M.: “The transposition of European law in EU member states: between process and politics”, en *European Political Science Review*, núms. 2-3, 2010, págs. 495 y ss.

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.