

## CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 20 de marzo de 1997 \*

### I. Introducción

1. ¿En qué medida un Estado miembro está obligado a notificar a la Comisión un proyecto de ley con arreglo al artículo 8 de la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (en lo sucesivo, «Directiva»),<sup>1</sup> cuando sólo un número reducido de disposiciones del proyecto de ley nacional pueden ser calificadas de «reglamentos técnicos» a efectos de la Directiva? Esta es la cuestión esencial que se plantea en el presente procedimiento por incumplimiento, respecto del cual el Estado miembro demandado ha propuesto una excepción de inadmisibilidad.

### II. Hechos y procedimiento

a) *Ley n° 257, de 27 de marzo de 1992*

2. Mediante dos télex de 2 de julio de 1991 y de 26 de febrero de 1992 y una carta de 17 de octubre de 1991, los Servicios de la Comisión

notificaron a las autoridades italianas que un proyecto de ley relativo al cese en la utilización del amianto constituía un reglamento técnico comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva. La ley fue aprobada el 27 de marzo de 1992 convirtiéndose en la Ley n° 257 «por la que se establecen normas relativas al cese en la utilización del amianto» (en lo sucesivo, «Ley n° 257/92» o «Ley nacional»).<sup>2</sup> Aunque, al parecer, el texto del proyecto de ley había sido notificado a la Comisión el 26 de febrero de 1992 en el marco de las disposiciones de la Comunidad sobre ayudas de Estado, esta notificación se retiró posteriormente. Las partes están de acuerdo en que la Ley n° 257/92 nunca fue notificada a la Comisión a efectos de la Directiva.

3. Las disposiciones de la Ley n° 257/92 de mayor pertinencia en este asunto son las siguientes:

#### «Artículo 1 — Finalidad

1. Esta Ley se refiere a la extracción, importación, procesado, utilización, comercialización, tratamiento y eliminación en el territorio

\* Lengua original: inglés.

1 — DO L 109, p. 8; EE 13/14, p. 34; el texto citado tiene en cuenta las modificaciones efectuadas por la Directiva 88/182/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988, por la que se modifica la Directiva 83/189/CEE (DO L 81, p. 75), pero no las incorporadas por la Directiva 94/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de marzo de 1994 (DO L 100, p. 30), que entraron en vigor el 1 de julio de 1995.

2 — Supplemento ordinario alla *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n° 87, de 13 de abril de 1992, p. 5.

rio nacional, así como a la exportación de amianto y de productos que contienen amianto, y establece normas para cesar en la producción, comercio, extracción, importación, exportación y utilización del amianto y los productos que contienen amianto; para la aplicación de medidas que tengan por objeto descontaminar y sanear zonas contaminadas por el amianto; para la investigación destinada a encontrar materiales sustitutorios y a reconvertir la producción, y para hacer un seguimiento de la contaminación provocada por el amianto.

lugares donde se llevan a cabo trabajos de saneamiento, o en las dependencias de las unidades de producción donde se utiliza amianto o de las empresas u organismos autorizados a realizar operaciones de procesamiento o eliminación de amianto o de saneamiento de áreas afectadas, no sobrepasará los límites establecidos por el artículo 31 del Decreto Legislativo nº 277, de 15 de agosto de 1991, en la versión resultante de incorporar las modificaciones contenidas en esta Ley.

2. Una vez transcurrido un plazo de 365 días a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, y con arreglo a los diferentes plazos establecidos para cesar en la producción y comercialización de los productos a los que se hace referencia en la tabla anexa a esta Ley, quedará prohibida la extracción, importación, exportación, comercialización y producción de amianto, productos realizados con amianto y productos que contengan amianto, incluidos los enumerados en las letras c) y g) de dicha tabla.

2. Los límites, procedimientos y métodos de análisis para la medida de la contaminación causada por el amianto, incluidos los efluentes líquidos y gaseosos que contengan amianto, se determinarán con arreglo a la Directiva 87/217/CEE del Consejo, de 19 de marzo de 1987. El plazo de promulgación del decreto legislativo por el que se adapte el Derecho nacional a la Directiva citada, al que se hace referencia en los artículos 1 y 67 de la Ley nº 428, de 29 de diciembre de 1990, queda ampliado hasta el 30 de junio de 1992.

[...]

### Artículo 3 — *Límites*

1. La concentración de fibras de amianto inhalables en los lugares de trabajo donde se utiliza, procesa o elimina amianto, en los

3. Toda actualización o modificación de los límites mencionados en los apartados 1 y 2 del presente artículo se aprobarán, también a propuesta de la Comisión mencionada en el artículo 4, mediante decreto del Ministro de Sanidad, previa consulta con el Ministro de Medio Ambiente y el Ministro de Industria, Comercio y Artesanado.

4. La letra a) del apartado 1 del artículo 31 del Decreto Legislativo n° 277, de 15 de agosto de 1991, queda sustituida por el siguiente texto:

“a) 0,6 fibras por centímetro cúbico para el crisólito”.

5. Queda derogado el apartado 2 del artículo 31 del Decreto Legislativo n° 277, de 15 de agosto de 1991.

[...]

Artículo 8 — *Clasificación, envasado y etiquetado*

1. La clasificación, envasado y etiquetado del amianto y los productos que contengan amianto estarán regulados por la Ley n° 256, de 29 de mayo de 1974, con las modificaciones y ampliaciones posteriores, y por el Decreto Presidencial n° 215, de 24 de mayo de 1988.»

4. En su escrito de contestación, Italia resumió de esta forma las demás disposiciones de la Ley n° 257/92:

— los artículos 4, 5 y 7 crean organismos públicos y delimitan sus competencias;

— el apartado 3 del artículo 3 y los artículos 6 y 12 habilitan a los Ministros de Sanidad e Industria para adoptar medidas de aplicación;

— el apartado 1 del artículo 9 impone a las empresas que utilicen amianto la obligación de proporcionar determinadas informaciones;

— el apartado 2 del artículo 9 y los artículos 10 y 12 definen las tareas respectivas de las autoridades sanitarias locales y de las regiones en la descontaminación y eliminación del amianto y el saneamiento de edificios;

— el artículo 11 prevé el saneamiento de una mina y de los terrenos afectados por sus actividades;

— los artículos 13 y 14 prevén ayudas económicas para la innovación tecnológica, la reestructuración y la reconversión de la producción de amianto, y

6. El número 5 del artículo 1 define el «reglamento técnico» de este modo:

«las especificaciones técnicas, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, *de iure* o *de facto*, para la comercialización o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, a excepción de las establecidas por las autoridades locales».

— el artículo 16 establece disposiciones sobre financiación.

b) *La Directiva*

7. Los apartados 1 y 2 del artículo 8 disponen:

5. El número 1 del artículo 1 de la Directiva define la expresión «especificación técnica», a efectos del presente asunto, de la siguiente manera:

«1. Los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastaría con una simple información referente a dicha norma; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una breve notificación referente a las razones por las cuales es necesario el establecimiento de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto. En su caso, los Estados miembros comunicarán simultáneamente el texto de las disposiciones legales y reglamentarias básicas, principal y directamente afectadas, si el conocimiento de este texto es necesario para apreciar el alcance del proyecto de norma técnica.

«[...] la especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, marcado y etiquetado».

La Comisión dará a conocer inmediatamente el proyecto a los demás Estados miembros; asimismo, podrá presentarlo para dictamen al Comité contemplado en el artículo 5 y, en su caso, al Comité competente en el ámbito en cuestión.

2. El plazo contemplado en el apartado 1 será ampliado a doce meses si la Comisión, en los tres meses siguientes a la comunicación contemplada en el apartado 1 del artículo 8, anunciare su intención de proponer o de adoptar una directiva referente a dicha cuestión.

2. La Comisión y los Estados miembros podrán dirigir al Estado miembro que ha anunciado un proyecto de reglamento técnico ciertas observaciones que dicho Estado miembro tendrá en cuenta, en la medida de lo posible, en el momento de la posterior elaboración del reglamento técnico.»

2 *bis*. Si la Comisión comprobare que una comunicación de las que contempla el apartado 1 del artículo 8 se refiere a una materia cubierta por una propuesta de Directiva o de Reglamento presentada al Consejo, notificará dicha observación al Estado miembro interesado en el plazo de tres meses a partir de dicha comunicación.

8. El artículo 9 establece:

«1. Sin perjuicio de los apartados 2 y 2 *bis*, los Estados miembros aplazarán seis meses, a partir de la fecha de la comunicación contemplada en el apartado 1 del artículo 8, la adopción de un proyecto de reglamento técnico, si la Comisión u otro Estado miembro emitiera, en los tres meses siguientes a esta fecha, un comunicado detallado según el cual la medida prevista debiera modificarse a fin de eliminar o de limitar los obstáculos a la libre circulación de bienes que, eventualmente, podrían derivarse del mismo. El Estado miembro de que se trate informará a la Comisión acerca del curso que tenga la intención de dar a tales comunicados detallados. La Comisión comentará esta redacción.

Los Estados miembros se abstendrán de adoptar normas técnicas sobre cualquiera de las materias que cubra una propuesta de Directiva o de Reglamento presentada por la Comisión al Consejo con anterioridad a la comunicación contemplada en el apartado 1 del artículo 8, durante un plazo de doce meses a partir de la fecha de presentación de dicha propuesta.

El recurso a los apartados 1, 2 y 2 *bis* del presente artículo no podrá ser cumulativo.»

c) *Procedimiento administrativo previo*

9. Mediante escrito de requerimiento de 18 de noviembre de 1992, la Comisión comunicó al Estado miembro demandado que, en su opinión, la Ley n° 257/92, a la que describía como «medida técnica nacional», estaba comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva y, por tanto, debía haber sido notificada con arreglo al apartado 1 de su artículo 8. Además, consideraba que debía suspenderse la aplicación de la Ley nacional hasta que expiraran los plazos establecidos en los apartados 1, 2 y 2 *bis* del artículo 9. La Comisión añadía, citando su comunicación 86/C 245/05,<sup>3</sup> que, debido a este vicio de forma, «la norma técnica» carecía de efectos jurídicos y, por tanto, no se podía oponer a terceros. Se ofreció a Italia la posibilidad de que presentase sus observaciones con arreglo al artículo 169 del Tratado CE en el plazo de dos meses.

10. El 23 de marzo de 1993, la Representación Permanente italiana informó a la Comisión de que se había retirado la notificación anterior relativa a las ayudas de Estado. El télex no respondía ninguna de las cuestiones planteadas en la carta de la Comisión de 18 de noviembre de 1992. La Comisión envió a Italia un dictamen motivado el 3 de noviembre de 1993 en el que se afirma que la Ley n° 257/92 *constituye* un reglamento técnico a efectos de la Directiva (apartados 1 y 4.2) y *contiene* tales reglamentos (apartado 4.1), y utiliza estos términos indistintamente. Al no recibir respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso el 13 de octubre de 1994,

con la pretensión de que se declare que Italia ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al párrafo primero del apartado 1 del artículo 8 o, subsidiariamente, al apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, al haber aprobado la Ley n° 257/92 sin haberla notificado a la Comisión cuando aún se encontraba en la fase de proyecto.

11. Al amparo del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, Italia propuso una excepción de inadmisibilidad, cuyo examen el Tribunal de Justicia acordó unir al del fondo del asunto mediante auto de 11 de julio de 1995.

## III. Análisis

a) *Artículo 8 de la Directiva*

12. En el presente asunto, tanto la cuestión de la admisibilidad como el fondo se refieren al alcance de la obligación de los Estados miembros de notificar a la Comisión todo «proyecto de reglamento técnico» que pretendan adoptar. A la luz de las argumentaciones de cada una de las partes en el presente caso, convendría analizar esta cuestión con carácter preliminar. Italia alega que los Estados miembros sólo están obligados a notificar los proyectos de reglamentos técnicos en el sentido de la Directiva. En la vista oral, el

<sup>3</sup> — Aunque no está fechada, esta comunicación se publicó el 1 de octubre de 1986 (DO C 245, p. 4).

Agente que actuaba en nombre de Italia sostuvo que sólo las normas relativas a las características de un producto podían constituir reglamentos técnicos e invocó a este respecto la sentencia en el asunto *Semeraro Casa Uno* y otros, en la que el Tribunal de Justicia declaró que «la obligación de comunicación establecida por la Directiva no se aplica a una normativa nacional que no regula las características exigidas de un producto, sino que se limita a regular el horario de cierre de los comercios». <sup>4</sup>

13. La Comisión, por su parte, alega que cuando una medida general contiene reglamentos técnicos, se ha de notificar el «conjunto orgánico» de la ley. De no ser así, resultaría más difícil, por no decir imposible, evaluar el alcance de las normas técnicas y, en particular, juzgar si de ellas se derivan obstáculos al comercio.

14. En mi opinión no es correcta ninguna de las interpretaciones del apartado 1 del artículo 8 que sirven de base a estos argumentos. En primer lugar, el concepto de «reglamento técnico» es más amplio que la simple descripción de las características de un producto, e incluye otros requisitos, contemplados expresamente, sobre la producción de bienes, así como disposiciones administrativas que regulan su comercialización y utilización (números 1 y 5 del artículo 1 de la Directiva). En su sentencia *Comisión/Italia*, el Tribunal de Justicia no admitió una interpretación restrictiva de la expresión «reglamento técnico» que no difería mucho de la interpretación propuesta por Italia en el

presente caso. Habida cuenta de que la observancia de las especificaciones técnicas obligatorias tenía una incidencia directa en la comercialización del producto, se estimó que las disposiciones nacionales sobre las que versaba aquel asunto eran reglamentos técnicos. <sup>5</sup> En términos más generales, en la sentencia *Bic Benelux*, pronunciada en el día de hoy, el Tribunal de Justicia ha declarado que el objetivo de la Directiva es proteger, mediante un control preventivo, la libre circulación de mercancías y que dicho control es necesario en la medida en que los reglamentos técnicos «pueden obstaculizar directa o indirectamente, actual o potencialmente, los intercambios intracomunitarios de mercancías», <sup>6</sup> formulación inspirada claramente en el examen aplicable a las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación expuesto en la sentencia del asunto *Dassonville*. <sup>7</sup>

15. Una disposición nacional debe ser notificada cuando esté comprendida en la definición de «reglamento técnico» establecida en el número 5 del artículo 1 de la Directiva. El Tribunal de Justicia ya ha tenido oportunidad de aclarar que los Estados miembros no pueden eludir la obligación de notificación alegando que la medida de que se trate beneficiará el comercio: «Dicha obligación no puede depender de la apreciación unilateral por parte de un Estado miembro, autor del citado proyecto, de los efectos que éste pueda tener sobre los intercambios entre los Estados miembros.» <sup>8</sup>

4 — Sentencia de 20 de junio de 1996 (asuntos acumulados C-418/93 a C-421/93, C-460/93 a C-462/93, C-464/93, C-9/94 a C-11/94, C-14/94 y C-15/94, C-23/94 y C-24/94, y C-332/94, Rec. p. I-2975), apartado 38.

5 — Sentencia de 17 de septiembre de 1996 (C-289/94, Rec. p. I-4405), apartado 32.

6 — Sentencia de 20 de marzo de 1997 (C-13/96, Rec. p. I-1753), apartado 19.

7 — Sentencia de 11 de julio de 1974 (8/74, Rec. p. 837), apartado 5.

8 — Sentencia de 11 de enero de 1996, *Comisión/Países Bajos* (C-273/94, Rec. p. I-31), apartado 15.

16. En segundo lugar, como se deduce del tenor del apartado 1 del artículo 8, la obligación de notificación no sólo se refiere a los reglamentos técnicos definidos anteriormente, sino también a «las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto» y, cuando proceda, «el texto de las disposiciones legales y reglamentarias básicas de las que se trate principal y directamente, si el conocimiento de dicho texto es necesario para apreciar el alcance del proyecto de reglamento técnico.» En mi opinión, de ello no se infiere que, con arreglo a esta disposición, un Estado miembro esté obligado necesariamente a notificar la totalidad de una ley nacional de alcance general que contenga tanto reglamentos técnicos como otro tipo de disposiciones. Una disposición que no tenga carácter técnico estará sujeta a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 8 en la medida en que su notificación sea necesaria para evaluar los efectos jurídicos de una disposición técnica. Sin embargo, cuando la observancia de disposiciones que carezcan de carácter técnico no tenga incidencia directa en la producción, comercialización y utilización de las mercancías, no cabe suponer que el Estado miembro esté obligado a notificarlas a la Comisión.

17. Este argumento encuentra reflejo en las disposiciones legislativas que eran objeto del asunto CIA Security.<sup>9</sup> El artículo 4 de la Ley belga de 1990 disponía que sólo las empresas de seguridad autorizadas podían prestar servicios de seguridad, mientras que el artículo 12 establecía que sólo los sistemas de alarma homologados podían ser comercializados con arreglo a un procedimiento que se establecería mediante Real Decreto. El

Tribunal de Justicia declaró que el artículo 4 no constituía un reglamento técnico, ya que se limitaba a prever los requisitos para el establecimiento de las empresas de seguridad. Respecto del artículo 12 estimó que su calificación como reglamento técnico dependía de si tenía efectos jurídicos propios: las normas nacionales que sin medidas de aplicación no surtían efectos para los particulares no estaban sujetas a la Directiva, mientras que aquellas que tenían carácter vinculante aun sin tales medidas sí estaban contempladas por el artículo 8 de la Directiva.<sup>10</sup> Nada de lo expuesto en la sentencia hace pensar que el requisito de notificación también se haya de aplicar a la totalidad de la Ley o a las disposiciones que, analizadas aisladamente, no pueden crear un obstáculo para el comercio.

18. Ninguno de los asuntos citados por la Comisión en relación con la tesis del «conjunto orgánico» se refiere a medidas legislativas nacionales de alcance general, como ocurre en el caso de autos, ni apoya la solución de criterio más amplio por ella propuesta. Las disposiciones nacionales sobre las que versaba el asunto Comisión/Italia (C-139/92) eran normas relativas a la definición y a la comprobación de la potencia máxima de funcionamiento y a la construcción y a la instalación de motores de embarcaciones de recreo,<sup>11</sup> mientras que en el asunto Comisión/Alemania (C-317/92), el Tribunal de Justicia declaró expresamente

10 — *Ibidem*, apartados 29 y 30, en los que a su vez se cita la sentencia de 1 de junio de 1994, Comisión/Alemania (C-317/92, Rec. p. I-2039), apartado 26.

11 — Sentencia de 2 de agosto de 1993 (C-139/92, Rec. p. I-4707).

9 — Sentencia de 30 de abril de 1996 (C-194/94, Rec. p. I-2201).



que el Reglamento del Ministro alemán de Sanidad constituía una «especificación técnica». <sup>12</sup> Los cuatro Decretos examinados en el asunto Comisión/Italia (C-289/94) tenían un alcance igualmente restringido. <sup>13</sup>

sustancialmente la reclamación contenida en el dictamen motivado.

19. Tampoco la sentencia Semeraro Caso Uno <sup>14</sup> es de utilidad para las pretensiones de Italia. Las normas nacionales que eran objeto del asunto, relativas al horario de cierre de los comercios, se situaban claramente al margen de la definición de «reglamento técnico» a efectos de la Directiva. El empleo de la expresión «características requeridas de un producto» puede entenderse como una referencia abreviada al concepto complejo de «reglamento técnico» más que como una restricción de dicho concepto a las especificaciones de un producto.

#### b) *Admisibilidad*

20. Italia sostiene que procede acordar la inadmisión del recurso de la Comisión por tres motivos: que el escrito de requerimiento no definía suficientemente el supuesto incumplimiento de la Directiva, que en el dictamen motivado se planteaban nuevos argumentos y se mantenía la incertidumbre sobre el objeto de la infracción perseguida, y que en su recurso la Comisión modificó

21. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, «el escrito de requerimiento tiene como finalidad [...] delimitar el objeto del litigio e indicar al Estado miembro, al que se pide que presente sus observaciones, los elementos necesarios para preparar su defensa». <sup>15</sup> El Tribunal de Justicia ha reconocido que dicho escrito «no podrá consistir, necesariamente, más que de un primer resumen sucinto de las imputaciones». <sup>16</sup> En el caso de autos, el escrito de requerimiento exponía con claridad la opinión de la Comisión en el sentido de que la Ley nacional estaba dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, que la Ley no había sido notificada a la Comisión y que de la conjunción de ambas circunstancias se derivaba un incumplimiento del apartado 1 del artículo 8 y del artículo 9 de la Directiva. Además, dado que el propio título y el objeto de la Ley indicaban que, con arreglo a la Directiva, podría ser necesaria una notificación y teniendo en cuenta que los servicios de la Comisión se pusieron en contacto con las autoridades italianas en tres ocasiones con carácter extraoficial antes de que se enviara el escrito de requerimiento, considero que, en las circunstancias del caso, este proceder fue suficiente para «dar a conocer al Estado destinatario los elementos esenciales del incumplimiento que se le imputa». <sup>17</sup>

12 — Sentencia citada en la nota 10.

13 — Sentencia citada en la nota 5.

14 — Sentencia citada en la nota 4.

15 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 5, apartado 15; véanse también las sentencias de 28 de marzo de 1985, Comisión/Italia (274/83, Rec. p. 1077), apartado 19, y de 15 de noviembre de 1988, Comisión/Grecia (229/87, Rec. p. 6347), apartados 11 y 12.

16 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 5, apartado 16.

17 — Sentencia de 23 de febrero de 1988, Comisión/Reino Unido (353/85, Rec. p. 817), apartado 19.

22. Italia se opone al dictamen motivado alegando que en él se hace referencia a tres reglamentos técnicos de la Ley nacional que no se habían mencionado en el escrito de requerimiento y que la Comisión, al calificar de «no exhaustivo» el examen que realizó de la Ley n° 257/92, mantuvo la incertidumbre que se había generado con el escrito de requerimiento sobre el alcance del supuesto incumplimiento.

23. En mi opinión, resulta un tanto anómalo que, tras aducir que el escrito de requerimiento no señalaba con suficiente claridad el supuesto incumplimiento de la Directiva, Italia se queje a continuación de que en el dictamen motivado se expongan los motivos concretos por los que la Comisión considera que se ha producido un incumplimiento de la Directiva. Como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 17 de diciembre de 1996, Comisión/Italia, «el dictamen motivado, al que se refiere el artículo 169 del Tratado, debe contener una exposición coherente y detallada de las razones por las que la Comisión ha llegado a la convicción de que el Estado interesado ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado». <sup>18</sup> Por consiguiente, la Comisión no sólo estaba facultada para concretar los motivos por los que había llegado a la conclusión de que Italia debía haber notificado la Ley n° 257/92 cuando se encontraba en la fase de proyecto, sino que estaba obligada a ello.

24. En cambio, no creo que el dictamen motivado baste para justificar a primera vista que Italia estuviera obligada, con arreglo al apartado 1 del artículo 8 de la Directiva a notificar otras disposiciones de la Ley

n° 257/92 que no fueran las que en él se concretan, a saber, los artículos 1, 3 y 8. Por las razones expuestas anteriormente, <sup>19</sup> no cabe suponer que dicha obligación nazca en el caso de una ley nacional de alcance general que incluye tanto disposiciones técnicas como otras que no tienen esta naturaleza. Pudiera suceder, como ha señalado la Comisión, que en algunas circunstancias, la obligación de notificación abarcara la totalidad de la ley. No obstante, la Comisión debe demostrar en el dictamen motivado que concurren dichas circunstancias, <sup>20</sup> lo que no ha hecho en el presente caso, salvo en relación con las disposiciones especificadas.

25. De ello no se desprende, sin embargo, que se deba declarar la inadmisibilidad del recurso en su totalidad, como pretende Italia. En mi opinión, se ha de acordar la admisión del recurso, aunque únicamente en la medida en que la Comisión alega que la obligación de notificación abarca a las disposiciones de la Ley nacional consideradas en el dictamen motivado. Incluso Italia ha mantenido que las disposiciones de una ley de alcance general como la que es objeto de este recurso son autónomas en lo que respecta a la obligación de notificación impuesta por la Directiva y, por tanto, no le podía caber duda de que la Comisión consideraba que se debían haber notificado, al menos, esas tres disposiciones. Consiguientemente, al especificar las disposiciones de la Ley nacional que la Comisión

<sup>19</sup> — Puntos 16 a 18 de estas conclusiones.

<sup>20</sup> — «La regularidad del procedimiento administrativo previo constituye una garantía esencial querida por el Tratado [...] para garantizar que el posible procedimiento contencioso tenga por objeto un litigio claramente definido» (auto de 11 de julio de 1995, Comisión/España, C-266/94, Rec. p. I-1975, apartados 17 y 18).

<sup>18</sup> — Sentencia citada en la nota 5, apartado 16.

consideraba reglamentos técnicos, el dictamen motivado definía con suficiente claridad el alcance del recurso. El hecho de que la Comisión formulase su imputación en el sentido de que la Ley nacional debía haber sido notificada porque contenía los artículos 1, 3 y 8, en vez de afirmar que el deber de notificación abarcaba únicamente estos tres artículos, no ha impedido en modo alguno que Italia hiciera valer sus medios de defensa tanto en lo que se refiere a la admisibilidad como al fondo del recurso.

26. El tercer motivo de inadmisibilidad invocado por Italia también carece de fundamento. Italia sostiene que la imputación, incluso con carácter subsidiario, de un incumplimiento autónomo del apartado 1 del artículo 9 no coincide con la imputación contenida en el dictamen motivado. Aun siendo ello cierto, sólo cabría acordar la inadmisión de las pretensiones de la Comisión en la medida en que solicitase que se declare el incumplimiento del apartado 1 del artículo 9, pero la Comisión ha retirado a esta pretensión.

*c) Motivos del recurso interpuesto por la Comisión*

27. Sólo me resta examinar si las tres disposiciones mencionadas por la Comisión constituyen reglamentos técnicos a efectos de la Directiva. Italia no se ocupó en su escrito de contestación de la cuestión de si estas disposiciones podían ser calificadas de tales, aunque sí se opuso a que el artículo 3 de la Ley

nacional fuera calificado de reglamento técnico al defender su excepción de inadmisibilidad. En la vista oral, su Agente afirmó que ninguna de las disposiciones de la Ley n° 257/92 estaba sujeta al procedimiento de notificación.

28. El apartado 2 del artículo 1 de la Ley n° 257/92 establece, entre otras prohibiciones, la de producir y comercializar amianto, productos realizados con amianto y productos que contengan amianto una vez transcurrido el plazo de un año tras la entrada en vigor de la Ley. En la medida en que estos productos están comprendidos en la definición de «producto» recogida en el número 7 del artículo 1 de la Directiva, el apartado 2 del artículo 1 de la Ley nacional constituye manifiestamente un reglamento técnico que Italia debería haber notificado con arreglo al apartado 1 del artículo 8 de la Directiva.

29. En su recurso, la Comisión afirma que el apartado 4 del artículo 3 de la Ley nacional establece límites al contenido de amianto y que el artículo 3, además, definía los procedimientos y métodos para medir estos límites. El apartado 4 del artículo 3 de la Ley nacional modifica la letra a) del apartado 1 del artículo 31 del Decreto Legislativo n° 277, de 15 de agosto de 1991, destinado a la aplicación de varias Directivas del Consejo sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a determinados agentes químicos, físicos y biológicos en el lugar de trabajo.<sup>21</sup> La

<sup>21</sup> — Suplemento ordinario alla *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n° 200, de 21 de agosto de 1991, p. 3.

letra a) del apartado 1 del artículo 31 fija los límites de exposición de los trabajadores al polvo de amianto suspendido en el aire. Por tanto, el apartado 4 del artículo 3 no fija el contenido máximo de amianto en un producto, ni impone ninguna condición que deban cumplir la producción y la comercialización de mercancías, ni tiene una incidencia directa en el comercio de mercancías entre los Estados miembros. Aunque se podría sostener que esta disposición es susceptible de tener alguna incidencia en la utilización del amianto, la Comisión no ha tratado de demostrar este extremo. Tampoco ha demostrado que a esta disposición no le es aplicable la excepción contemplada en el apartado 1 del artículo 8 de la Directiva, relativa a los reglamentos nacionales que son una simple transposición íntegra de una norma europea. Al ser esta excepción un límite material al alcance de las obligaciones que incumben al Estado miembro con arreglo al apartado 1 del artículo 8, considero que el Tribunal de Justicia debe examinar esta cuestión, aun cuando Italia sólo haya invocado un argumento de defensa más general, según el cual el artículo 3 no es un reglamento técnico porque se refiere a la protección de los trabajadores. En estas circunstancias, estimo que no se ha demostrado que el apartado 4 del artículo 3 de la Ley nacional se ajuste a la definición de «reglamento técnico» establecida en la Directiva.

30. El apartado 2 del artículo 3 de la Ley nº 257/92 se refiere a «[los] límites, procedimientos y métodos de análisis para la medida de la contaminación causada por el amianto», lo que, a primera vista, está comprendido en la definición de «especificación técnica» del número 1 del artículo 1 y, por tanto, en la de «reglamento técnico» del número 5 del

mismo artículo. Sin embargo, la disposición nacional se limita a afirmar que estos límites, procedimientos y métodos de análisis «se determinarán con arreglo a la Directiva 87/217/CEE del Consejo, de 19 de marzo de 1987». Una vez más, la Comisión no ha demostrado que la ausencia de notificación del apartado 2 del artículo 3 no esté justificada por la necesidad de observar otras obligaciones comunitarias ni que, por consiguiente, esta omisión constituya un incumplimiento del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva.

31. El artículo 8 de la Ley nº 257/92 se refiere a la clasificación, envasado y etiquetado del amianto y de los productos que contienen amianto. Al estar «las prescripciones aplicables al producto en lo referente a [...] el envasado, marcado y etiquetado» comprendidas expresamente en la definición de «especificación técnica» del número 1 del artículo 1, estas disposiciones son, en principio, reglamentos técnicos a efectos del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva. En este caso, Italia invocó expresamente en la vista oral el carácter declarativo del artículo 8 de la Ley nº 257/92 y la excepción del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva para las medidas nacionales que constituyen una transposición de las normas europeas, aunque sin especificar a qué medida concreta se refería.

32. Es manifiesto que el sistema de notificación del artículo 8 de la Directiva está destinado únicamente a las medidas técnicas en la etapa de incorporación al ordenamiento jurídico nacional. El artículo 8 de la Ley nº 257/92 se limita a establecer que «la clasi-

ficación, el envasado y el etiquetado del amianto y de los productos que contengan amianto» estarán regulados por dos normas ya vigentes. De ellas, la Ley n° 256, de 29 de mayo de 1974, se refiere al envasado y etiquetado de sustancias y preparados peligrosos,<sup>22</sup> incluidos las sustancias y preparados cancerígenos, cuya listado se encomendaba al Ministro de Sanidad, y el Decreto Presidencial n° 215, de 24 de mayo de 1988, por su parte, restringe la comercialización y utilización del amianto y de los productos realizados con amianto.<sup>23</sup> Por consiguiente, el artículo 8 de la Ley nacional se limita, en apariencia, a recordar las disposiciones legales vigentes y no tiene por objetivo realizar modificaciones. En estas circunstancias, recae sobre la Comisión la carga de demostrar que esta disposición constituye, de hecho, un nuevo reglamento técnico y que, por tanto, debía haber sido notificado.<sup>24</sup> La Comisión

no ha tratado de demostrar este extremo y, por consiguiente, no ha probado que Italia haya incumplido las obligaciones que le impone la Directiva a este respecto.

#### d) *Costas*

33. De lo expuesto se deduce que, en mi opinión, sólo cabe declarar la admisibilidad de las pretensiones de la Comisión en lo que respecta a los artículos 1, 3 y 8 de la Ley nacional y que sólo procede estimarlas en relación con el artículo 1. Si el Tribunal se pronuncia con arreglo a mi recomendación, propongo, además, que se decida que cada parte abone sus propias costas con arreglo al apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, ya que se habrán estimado parcialmente las pretensiones de una y otra parte.

## IV. Conclusión

34. Por estos motivos, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso de la Comisión, salvo en lo referente a los artículos 1, 3 y 8 de la Ley n° 257, de 27 de marzo de 1992, por la que se establecen normas relativas al cese en la utilización del amianto.

22 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n° 178, de 9 de julio de 1974, p. 4543.

23 — Suplemento ordinario a la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n° 143, de 20 de junio de 1988, p. 5.

24 — «En el marco del procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado [CE], la Comisión tiene la obligación de probar la existencia del incumplimiento alegado y no puede fundarse en cualquier presunción», sentencia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. p. 1791), apartado 6.

- Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo primero del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, al aprobar el apartado 2 del artículo 1 de la Ley n° 257/92 sin haber comunicado previamente a la Comisión el proyecto de dicha disposición.
  
- Desestime el recurso por infundado en todo lo demás.
  
- Decida que cada parte abone sus propias costas.