CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 6 de junio de 1996 *

1. El presente asunto puede definirse como un recurso por incumplimiento parcialmente indiscutido. Aun cuando reconoce que no ha adoptado todavía medidas destinadas específicamente a ejecutar las Directivas de que se trata, Italia ha afirmado ante el Tribunal de Justicia en su contestación que una norma de 1954 contiene disposiciones que corresponden a las de ambas Directivas. Dadas las especiales circunstancias de este asunto, se plantea la cuestión de la admisibilidad del recurso interpuesto por la Comisión.

I. Hechos y procedimiento

2. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 20 de la Directiva 92/35/CEE del Consejo, de 29 de abril de 1992, por la que se establecen las normas de control y las medidas de lucha contra la peste equina [1] y en el párrafo primero del artículo 22 de la Directiva 92/40/CEE del Consejo, de 19 de mayo de 1992, por la que se establecen medidas comunitarias para la lucha contra la influenza aviar [2] (en lo sucesivo, «Directivas»), los plazos para poner en vigor las disposiciones nacionales destinadas a ejecutarlas expiraron en ambos casos el 31 de diciembre de 1992. Al no haber sido informada de la adopción de medida de ejecución alguna, según exigen el párrafo segundo de cada uno de los citados artículos, la Comisión, mediante escrito de 12 de marzo de 1993, requirió al Gobierno italiano para que le comunicara una relación completa y detallada de dichas medidas; la Comisión no recibió ninguna respuesta a dicho escrito.

3. El 2 de mayo de 1994, la Comisión dirigió al Gobierno italiano un dictamen motivado, según dispone el artículo 169 del Tratado CE. En dicho dictamen se enumeraban las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, el cual señala que «la Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse» y del párrafo primero del artículo 5 del Tratado, que obliga a los Estados miembros a «adoptar todas las medidas apropiadas [...] para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que deriven del propio Tratado o que resulten de los actos de las Instituciones de la Comunidad». La Comisión declaró que, a falta de toda información en contrario, debía presumir «que el Estado miembro no había adoptado aún las disposiciones [necesarias]» para atenerse a las Directivas, por lo cual había incumplido sus obligaciones.

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 157, p. 19.

2 — DO L 167, p. 1.

4. El 29 de julio de 1994, la Representación Permanente de Italia informó a la Comisión de que la adaptación del Derecho italiano a las Directivas había sido incluida en la Ley comunitaria anual para 1993, por lo cual había comenzado a efectuarse.

5. El 22 de febrero de 1995, la Comisión interpuso el presente recurso. En su escrito de interposición, solicita al Tribunal de Justicia «que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse [a las Directivas]».

6. En su escrito de contestación, el Gobierno italiano aludió, por primera vez, al Decreto nº 320 del Presidente de la República, de 8 de febrero de 1954, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Veterinaria (en lo sucesivo, «DPR 320/54»). [3] A juicio de dicho Gobierno, las normas contenidas en el DPR 320/54 «reflejan» tanto los objetivos perseguidos por el legislador comunitario como las disposiciones específicas de las Directivas. Dado que el Gobierno italiano tenía la intención de adoptar medidas especiales en lo relativo a la peste equina y a la influenza aviar, no se notificó a la Comisión el DPR 320/54 como medida de ejecución. En este momento, al haber llegado el asunto al Tribunal de Justicia, el citado Gobierno invoca el DPR 320/54 como medio de ejecución parcial de las Directivas, aun cuando el proceso de ejecución quedará completado mediante la adopción de las medidas específicas que se hallan en proyecto, antes incluso de que el Tribunal de Justicia haya dictado sentencia en este asunto. Sin embargo, el Gobierno italiano concluye aceptando expresamente la posibilidad de que el Tribunal de Justicia declare la existencia de un incumplimiento por adaptación incompleta del Derecho interno de su país a las Directivas.

7. En su escrito de réplica, la Comisión manifiesta su «estupefacción» por el hecho de que las autoridades italianas hayan alegado, en este momento, la existencia anterior de disposiciones nacionales que ejecutan parcialmente las Directivas de que se trata. No obstante este hecho, mantiene su pretensión tendente a que el Tribunal de Justicia declare que Italia no ha adoptado *las* medidas *necesarias* para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas (subrayado en el original). La Comisión añade que ni a lo largo del procedimiento administrativo previo ni en el escrito de contestación presentado por Italia, se ha negado que dichas medidas todavía no se han adoptado.

8. En su escrito de dúplica, el Gobierno italiano señala que la próxima entrada en vigor de las [nuevas] disposiciones de adaptación del Derecho interno de su país pondrá fin a los «incumplimientos notificados», [4] y manifiesta su esperanza de que la Comisión desista de su recurso.

3 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* nº 142, de 24 de junio de 1954, suplemento ordinario.

4 — El término usado en el original italiano es «inadempimenti contestati».

II. Apreciación jurídica

9. El primer punto que conviene dilucidar en el presente asunto es el verdadero objeto de la declaración que la Comisión solicita del Tribunal de Justicia. Tanto en el dictamen motivado como en el escrito de interposición del recurso, la Comisión señaló que Italia no había adoptado las disposiciones necesarias. En ambos casos, se refería claramente a que Italia no había adoptado *ninguna* de las disposiciones necesarias para atenerse a las Directivas. La Comisión no mencionó para nada la posibilidad de una ejecución parcial.

10. La réplica de la Comisión al escrito de contestación presentado por Italia es mucho menos clara; en particular, no aborda en absoluto la cuestión de si podría considerarse que mediante el DPR 320/54 el Derecho italiano se había adaptado a las Directivas y, en caso afirmativo, en qué medida. Al hacer hincapié en las palabras «*las* medidas *necesarias*», parece que la Comisión ha modificado su pretensión inicial en el sentido de que la República Italiana no había ejecutado *en absoluto* las Directivas y solicita ahora al Tribunal de Justicia que declare que la citada nación no las había ejecutado *completamente*. De esta forma, la Comisión acepta presuntamente la posibilidad de que el DPR 320/54 pueda constituir una ejecución parcial de las Directivas; [5] por consiguiente, la única cuestión que puede considerarse indiscutida es el hecho de que Italia no ha ejecutado *completamente* las Directivas.

11. Faltando toda indicación de la Comisión sobre este punto, y habida cuenta de que Italia ha invocado la existencia de disposiciones anteriores, no considero que el Tribunal de Justicia deba presumir que la Comisión mantiene que la República Italiana no ha ejecutado completamente ninguna parte de las Directivas. A mi juicio, de ello se desprende que debe considerarse que la Comisión ha reducido el objeto de la declaración que solicita al Tribunal de Justicia y lo que pretende ahora es que éste declare que la República Italiana no ha ejecutado todas las disposiciones de las Directivas.

12. En estas circunstancias, debe examinarse la cuestión relativa a la admisibilidad del recurso interpuesto por la Comisión; aun cuando el Gobierno italiano no haya abordado este punto en su contestación, considero que el Tribunal de Justicia, en el presente asunto, puede y debe examinarlo de oficio. [6] El Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones que «el procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 169 del Tratado delimita el objeto de un recurso interpuesto al amparo de dicho artículo. Por consiguiente, el recurso no podrá fundarse en motivos distintos a los señalados en el dictamen motivado». [7] En el presente

5 — Otra solución sería interpretar la réplica de la Comisión en el sentido de que ésta mantiene su pretensión original, es decir, que Italia no ha cumplido en absoluto las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas, ignorando pura y simplemente la existencia del DPR 320/54.

6 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 31 de marzo de 1992, Comisión/Italia (C-362/90, Rec. p. I-2353), apartado 8.

7 — Sentencia de 12 de enero de 1994, Comisión/Italia (C-296/92, Rec. p. I-1), apartado 11, en la que se citan las sentencias de 11 de mayo de 1989, Comisión/Alemania (76/86, Rec. p. 1021), apartado 8, y de 17 de noviembre de 1992, Comisión/Países Bajos (C-157/91, Rec. p. I-5899), apartado 17.

asunto, tanto el dictamen motivado como el recurso de la Comisión se redactaron sin tener conocimiento de la existencia del DPR 320/54 y no resulta en absoluto evidente que esta imputación de la Comisión respete el derecho de defensa reconocido en el artículo 169 del Tratado. Además, en ningún momento del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, ha quedado identificado con suficiente precisión el objeto exacto del supuesto incumplimiento por parte de Italia de su obligación de atenerse a las Directivas.

A. Sobre el procedimiento administrativo previo

13. En el pasado, el Tribunal de Justicia ha aceptado que la Comisión, al replicar al escrito de contestación presentado por un Estado miembro, puede modificar su pretensión de declaración de incumplimiento para tener en cuenta datos sobrevenidos posteriormente, aun cuando, como es lógico, sólo puede limitar su pretensión inicial y nunca ampliarla. Por citar un ejemplo, en el asunto Comisión/Irlanda, C-132/94 [8] (en lo sucesivo, «Irlanda»), la Comisión desistió de su recurso en lo relativo a una parte de la Directiva de que se trataba que había sido objeto de un dictamen motivado y de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 169 del Tratado, al aceptar que el Estado miembro demandado había adoptado entretanto algunas de las medidas necesarias. El Tribunal de Justicia estimó el recurso modificado de la Comisión que tenía por objeto que se declarara que Irlanda había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva «al poner en vigor *todas* las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la misma» (el subrayado es mío).

14. No obstante, cuando la modificación introducida en la pretensión de la Comisión da lugar a una pretensión de declaración que difiera en cuanto a su naturaleza, y no sólo en lo relativo a su objeto, de la contenida en el dictamen motivado, el Tribunal de Justicia declarará la inadmisibilidad de la pretensión modificada. Esto es lo que ocurrió en el asunto Comisión/Luxemburgo, C-274/93 [9] (en lo sucesivo, «Luxemburgo»). En este asunto, la Comisión no recibió respuesta alguna ni a su escrito de requerimiento ni al dictamen motivado y el Gobierno luxemburgués no presentó escrito de contestación; no obstante, unas dos semanas antes de la interposición del recurso, Luxemburgo comunicó a la Comisión una Ley nacional aprobada algunos años antes de que se adoptara la Directiva, que regulaba algunas de las materias enumeradas en ésta. La Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que dictara sentencia en rebeldía, en los términos del apartado 1 del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, si bien modificando su pretensión inicial de que se declarara que no se habían adoptado las medidas necesarias y pretendía que el Tribunal de Justicia declarara que «el Gran Ducado de Luxemburgo [había] incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 25 de la Directiva y de los artículos 5 y 189 del Tratado CE, al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, todas las medidas necesarias para atenerse [a la Directiva] [...]» [10]

8 — Sentencia de 14 de diciembre de 1995 (C-132/94, Rec. p. I-4789), apartado 9.

9 — Sentencia de 25 de abril de 1996 (C-274/93, Rec. p. I-2019).

10 — *Ibidem*, apartado 7.

15. El Tribunal de Justicia consideró que, en tales circunstancias, la Comisión «le solicita [...] que declare, una vez que el órgano jurisdiccional haya examinado la Ley luxemburguesa, la adaptación incompleta y, por lo tanto, defectuosa del Derecho interno de Luxemburgo a la Directiva, aun cuando, en su recurso, [...] [la Comisión] imputaba a Luxemburgo la no adaptación de su Derecho interno a la Directiva así como la no comunicación de las medidas de ejecución». [11] El Tribunal de Justicia no accedió a ello. En su sentencia, expuso un planteamiento muy pertinente a los efectos del presente litigio, conforme al cual «dicha declaración requiere un examen detallado [por el Tribunal de Justicia] de la Ley luxemburguesa con objeto de verificar a qué disposiciones de la Directiva no se ha adaptado correctamente [...] El Tribunal de Justicia únicamente puede realizar dicho examen sobre la base de un procedimiento administrativo previo que permita al Estado miembro demandado pronunciarse acerca de las imputaciones de la Comisión relativas a la adaptación incorrecta de su Derecho interno a algunas disposiciones concretas de la Directiva». [12] Dado que, a lo largo del procedimiento administrativo previo no se dio a Luxemburgo la posibilidad de pronunciarse acerca de dichas pretensiones específicas, el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso.

16. Resulta difícil efectuar una distinción adecuada entre las circunstancias del presente asunto y las del asunto Luxemburgo en lo relativo a las consecuencias que pueden derivar de la modificación por la Comisión de su pretensión. En ambos casos, efectivamente, tras presentar un recurso en el que solicitaba que se declarase el incumplimiento por falta total de adaptación del Derecho interno, la Comisión se vio sorprendida al invocarse posteriormente normas nacionales cuya existencia ignoraba. Ni siquiera cuando un Estado miembro no responde de ninguna forma durante el procedimiento administrativo previo ni presenta escrito de contestación, se ve por ello privado de la tutela que le garantiza el citado procedimiento administrativo. Dadas las graves repercusiones de una sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declara que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de una Directiva, sentencia que puede determinar «la base de la responsabilidad en que, como consecuencia de su incumplimiento, puede haber incurrido un Estado miembro en relación con otros Estados miembros», [13] considero que resulta imperativo que, durante el procedimiento administrativo previo, se dé al Estado miembro la oportunidad de defenderse frente a la imputación de la Comisión relativa a una adaptación incompleta de su Derecho interno, por oposición a una falta total de ejecución.

17. Por consiguiente, considero que, en unas circunstancias como las mencionadas, no puede pedirse al Tribunal de Justicia que declare que un Estado miembro ha incumplido parcialmente sus obligaciones, si no se ha dado a éste la posibilidad de formular sus observaciones acerca del análisis de la Comisión sobre la amplitud del referido incumplimiento. Ello se deduce del párrafo primero del artículo 169 del Tratado, conforme al cual la Comisión únicamente podrá emitir un dictamen motivado, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones al respecto, y no sobre un

11 — *Ibidem*, apartado 10.

12 — *Ibidem*, apartados 12 y 13.

13 — Sentencia de 7 de febrero de 1973, Comisión/Italia (39/72, Rec. p. 101), apartado 11; véanse, asimismo, las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), y de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029).

asunto distinto, aun cuando esté relacionado con aquél. Como declaró el Tribunal de Justicia en el asunto Comisión/España, C-266/94, «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 [...]; sólo a partir de un procedimiento precontencioso regular puede el procedimiento contradictorio ante el Tribunal de Justicia permitir a éste juzgar si el Estado miembro ha incumplido efectivamente las obligaciones precisas cuya infracción alega la Comisión». [14]

18. Por las mismas razones expuestas por el Tribunal de Justicia en el asunto Luxemburgo, considero que las circunstancias del presente asunto son muy distintas de las del asunto Irlanda. De hecho, al aceptar que Irlanda adoptó algunas medidas de adaptación de su Derecho interno, la Comisión únicamente mantuvo su recurso con respecto a aquellas disposiciones de la Directiva relativas al pescado y a los productos derivados de la pesca, disposiciones que Irlanda no afirmaba haber ejecutado. Por lo tanto, cabía considerar que el procedimiento ante el Tribunal de Justicia tenía un objeto claramente definido e indiscutido; aun cuando éste fuera distinto del del procedimiento administrativo previo y del del recurso inicialmente interpuesto por la Comisión, durante el procedimiento administrativo previo se había dado al Estado miembro demandado la posibilidad de presentar sus observaciones acerca de todos los incumplimientos de sus obligaciones que se le atribuían, incluida la de llevar a cabo controles veterinarios sobre el pescado y los productos pesqueros. Por el contrario, en el asunto Luxemburgo, no se dio al Estado miembro demandado antes del litigio la posibilidad de dar a conocer su punto de vista acerca de la afirmación de la Comisión según la cual las disposiciones nacionales no habían ejecutado la Directiva en cuestión.

19. Entiendo que la diferencia esencial estriba en la definición del incumplimiento por parte del Estado miembro de sus obligaciones, que es objeto del recurso. Cuando no se cuestionan ni el alcance ni la índole de la ejecución concreta ni, por consiguiente, del incumplimiento alegado que subsiste, no cabe formular objeciones a que la Comisión limite su pretensión inicial; en dichas circunstancias, el Estado miembro demandado ha tenido la posibilidad de discutir *dicho* incumplimiento dentro del marco del dictamen motivado. Cuando están en tela de juicio la amplitud y la índole del supuesto incumplimiento de las obligaciones, debe ofrecerse al Estado miembro demandado una oportunidad, aun cuando no se haya personado en el procedimiento o no discuta la existencia del incumplimiento, para que presente sus observaciones sobre un dictamen motivado que pretenda determinar dicho incumplimiento antes de que el Tribunal de Justicia pueda considerar adecuadamente si el Estado miembro ha incumplido sus obligaciones derivadas del Tratado o no.

20. La Comisión no ha presentado en ningún momento de este procedimiento «una relación coherente y detallada de las razones que [le] llevaron a afirmar» que Italia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas, no obstante el

14 — Auto de 11 de julio de 1995 (C-266/94, Rec. p. I-1975), apartados 17 y 18.

DPR 320/54, relación que debe facilitar el dictamen motivado [15] y sobre la cual Italia hubiera tenido la posibilidad de presentar sus observaciones. En estas circunstancias, considero que debe declararse la inadmisibilidad del recurso de la Comisión.

B. Sobre la imprecisión de la pretensión de la Comisión

21. Aun suponiendo que pudiera refutarse de alguna forma la primera objeción a la admisibilidad de la pretensión modificada de la Comisión, entiendo que el Tribunal de Justicia, por razones análogas, no podría dictar un fallo acerca del fondo del asunto, por no haber aclarado la Comisión cuáles son las obligaciones establecidas en las Directivas que a su juicio Italia ha incumplido. La exigencia de que la Comisión señale los incumplimientos *específicos* de sus obligaciones que se imputan a un Estado miembro es inherente a la propia índole del procedimiento previsto en el artículo 169 y ha sido afirmada por el Tribunal de Justicia, por citar un ejemplo, en el asunto Comisión/España. [16] Aun cuando tuvo conocimiento de la existencia del DPR en un momento muy avanzado del procedimiento, la Comisión había podido dar algunas indicaciones acerca de la incidencia de dicha disposición sobre las materias reguladas por las Directivas. Con arreglo a reiterada jurisprudencia «en el marco de los recursos interpuestos al amparo del artículo 169 [...] incumbe a la Comisión acreditar la existencia del incumplimiento que alega. Incumbe a la Comisión aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste pueda verificar la existencia del incumplimiento, sin que pueda basarse en una presunción»; [17] por consiguiente, en el presente asunto, incumbe a la Comisión acreditar en qué medida Italia no ha ejecutado las Directivas.

22. En cualquier caso, las circunstancias del presente asunto son más extremas que las del asunto Luxemburgo, en el cual la Comisión, por una parte, se había esforzado en identificar determinadas disposiciones de la Directiva a las que aún no se había adaptado el Derecho nacional y, por otra, el Abogado General Sr. Jacobs había efectuado una comparación sistemática de la Ley luxemburguesa anterior con la citada Directiva, así con la pretensión modificada de la Comisión. [18] En su escrito de réplica presentado en el presente asunto, la Comisión se ha limitado a manifestar su extrañeza por el comportamiento del Gobierno italiano, sin analizar para nada las disposiciones invocadas en el escrito de contestación presentado por Italia; si bien las partes están de acuerdo en que las Directivas no han sido ejecutadas correcta-

15 — Véase la sentencia de 28 de marzo de 1985, Comisión/Italia (274/83, Rec. p. 1077), apartado 21.

16 — Citado en la nota 14, apartado 18.

17 — Sentencia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. p. 1791), apartado 6.

18 — Asunto C-274/93, citado en la nota 9, puntos 15 a 46 de las conclusiones del Abogado General.

mente, no se ha indicado en modo alguno al Tribunal de Justicia el alcance de dicho incumplimiento.

23. Considero también que ninguna sentencia que el Tribunal de Justicia pudiera dictar acerca de las cuestiones de fondo, en la forma que le han sido planteadas en este asunto permitiría alcanzar las finalidades perseguidas por el artículo 169 del Tratado. El Tribunal de Justicia las definió en la sentencia de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, [19] en los siguientes términos: «lograr que se declare que el comportamiento de un Estado miembro es contrario al Derecho comunitario y poner fin a dicho comportamiento». Si el Tribunal de Justicia declara que un Estado miembro ha ejecutado parcialmente una Directiva en unas circunstancias en que no cabe identificar la amplitud de dicho incumplimiento, el Estado miembro no podrá individualizar las «medidas que exige la ejecución de la sentencia», conforme dispone el apartado 1 del artículo 171 del Tratado. La Comisión tampoco podría utilizar adecuadamente el mecanismo previsto en el apartado 2 del artículo 171 del Tratado, modificado por el Tratado de la Unión Europea si la primera sentencia del Tribunal de Justicia no se pronunciara acerca de la cuestión relativa al alcance de la no adaptación del Derecho interno.

24. Aun cuando el hecho de que un Estado miembro pueda retrasar el examen adecuado de la compatibilidad de su legislación por parte de la Comisión y del Tribunal de Justicia a través de maniobras como las utilizadas en este asunto pueda parecer incompatible con lo que el Abogado General Sr. Jacobs, en el asunto Luxemburgo denominó «los principios de economía procesal y de buena administración de justicia», [20] es importante retener que «la admisibilidad de un recurso basado en el artículo 169 del Tratado depende únicamente de una comprobación objetiva del incumplimiento de determinadas obligaciones» no viéndose afectada por inercia u oposición alguna por parte del Estado miembro interesado. [21] Como señaló el Abogado General Sr. Roemer en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Francia, 7/71, [22] «el procedimiento regulado en el artículo 169 del Tratado CEE [...] no se refiere a problemas de culpabilidad ni de moral, sino tan sólo a la clarificación de una situación jurídica». En el presente asunto, la Comisión no ha analizado en ningún momento las obligaciones que incumben a Italia en virtud de las Directivas a la luz del DPR 320/54 y, en dichas circunstancias, no considero que el Tribunal de Justicia pueda esclarecer la situación jurídica, por las razones expuestas en el asunto Luxemburgo. [23]

25. Reconozco la fuerza de las observaciones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto Luxemburgo, antes citadas [24] y, especialmente, el hecho de que, en estas condiciones, los Estados miembros se verían incitados «a adoptar las leyes únicamente en el último momento con la esperanza de que la modificación de las pretensiones de la Comisión ocasionara la inadmisibilidad del recurso». [25] Con todo, no es menos cierto que, en el

19 — Asuntos acumulados 15/76 y 16/76, Rec. p. 321, apartado 27.

20 — Conclusiones presentadas el 23 de noviembre de 1995, punto 12.

21 — Sentencia de 1 de marzo de 1983, Comisión/Bélgica (301/81, Rec. p. 467), apartado 8.

22 — Sentencia de 14 de diciembre de 1971 (7/71, Rec. pp. 1003 y ss., especialmente p. 1035).

23 — Apartados 12 y 13 de la sentencia.

24 — Punto 24 de las presentes conclusiones.

25 — Punto 12 de las conclusiones de la sentencia citada en la nota 9.

marco del sistema jurisdiccional del Tratado, no puede obligarse a un Estado miembro a formular alegaciones en su descargo en un procedimiento basado en el artículo 169 ni impedírsele formular tales alegaciones una vez que haya concluido el procedimiento administrativo previo. Si un Estado miembro no tuviera la posibilidad de formular tales alegaciones después de la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia, la Comisión tendría efectivamente la facultad de «determinar de una forma definitiva [...] los derechos y las obligaciones de un Estado miembro [...] [en tanto que según] el sistema de los artículos 169 a 171 del Tratado, la determinación de los derechos y obligaciones de los Estados miembros y la valoración de su comportamiento sólo puede derivarse de una sentencia del Tribunal de Justicia». [26]

26. En el presente caso, la Comisión bien hubiera podido incluir en su recurso por incumplimiento una pretensión alternativa relativa al hecho de que Italia no le informó acerca de las medidas nacionales adecuadas, incumpliendo con ello los artículos 20 y 22 de las Directivas, respectivamente y/o el artículo 5 del Tratado. [27] Como señalé anteriormente, [28] dedujo del silencio de la República Italiana que no se habían adoptado dichas medidas, y no formuló dicha pretensión en su escrito de interposición del recurso.

27. En aras de la exhaustividad, debo añadir que no me parece especialmente significativo que el Estado miembro demandado haya solicitado expresamente al Tribunal de Justicia que declare que el Derecho italiano no se había adaptado correctamente a las Directivas. En primer lugar, ello se deduce lógicamente de su alegación basada en una ejecución parcial mediante el DPR 320/54, tanto si el Estado miembro demandado formula expresamente dicha pretensión como si no. En segundo lugar, el Gobierno italiano no ha indicado en modo alguno en qué medida, a su juicio, puede considerarse que el Derecho interno de su país se ha adaptado a las Directivas *ex ante*, por así decirlo, mediante el citado Decreto. Finalmente, como ya señalé anteriormente, el procedimiento basado en el artículo 169 tiene carácter objetivo, y el Tribunal de Justicia no tiene que aceptar necesariamente cuanto la parte demandada reconoce; de esta forma, en la sentencia de 7 de marzo de 1996, Comisión/Francia, [29] el Tribunal de Justicia examinó detalladamente las imputaciones de la Comisión, incluso aquellas que no habían sido discutidas por el Gobierno francés.

28. Por consiguiente, considero que debe declararse la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la Comisión. Por lo que se refiere a las costas, ha sido patente la falta de cooperación del Gobierno italiano y ello fue lo que originó el malentendido que llevó a la Comisión a interponer el recurso sobre una base errónea. Por todo ello, al igual que en el asunto Luxemburgo, propongo al Tribunal de Justicia que condene al Estado miembro demandado al pago de todas las costas.

26 — Sentencia de 27 de mayo de 1981, Essevi y Salengo (asuntos acumulados 142/80 y 143/80, Rec. p. 1413), apartado 16.

27 — Como hace frecuentemente la Comisión en los recursos interpuestos con arreglo al artículo 169; véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de mayo de 1996, Comisión/Francia (C-234/95, Rec. p. I-2415), apartado 1.

28 — Punto 5 de estas conclusiones.

29 — Asunto C-334/94, Rec. p. I-1307, apartados 11 a 24.

III. Conclusión

29. A la luz de las consideraciones anteriores propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare la inadmisibilidad del recurso de la Comisión.

2) Condene en costas a la República Italiana.