CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ presentadas el 19 de febrero de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Hechos

1. El procedimiento por incumplimiento ante el que nos definimos hoy se refiere, una vez más, a la aplicación de la primera Directiva del Consejo, de 4 de diciembre de 1980, relativa al establecimiento de un permiso de conducir comunitario. [1]

2. Esta Directiva contiene disposiciones:

— sobre la armonización de los sistemas nacionales existentes de examen de conducir;

— sobre el cumplimiento de normas médicas;

— sobre el reconocimiento recíproco de los permisos de conducir nacionales;

— sobre el canje de los permisos de conducir de titulares que trasladan su residencia o su lugar de trabajo de un Estado miembro a otro, así como

— sobre el establecimiento de un modelo comunitario de permiso nacional.

3. De acuerdo con el artículo 12 de la Directiva en cuestión, los Estados miembros adoptarán en el momento oportuno y a más tardar el 30 de junio de 1982, las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias para la aplicación de la Directiva a partir del 1 de enero de 1983. Sin embargo, los Estados miembros quedaban en libertad de no proceder a la expedición de los permisos de conducción de modelo comunitario hasta una fecha ulterior, que no podrá ser posterior al 1 de enero de 1986.

4. De acuerdo con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva, los Estados miembros podrán aplicar a la expedición del permiso de conducción las disposiciones de su regulación nacional que se refieran a otras condiciones distintas de la de aprobar un examen práctico y teórico, así como de la de cumplir las normas médicas y el requisito de residencia. En virtud del artículo 9 de la Directiva, los Estados miembros, previa consulta a la Comisión y a la espera del establecimiento de un régimen definitivo, podrán introducir excepciones a ciertas disposiciones de la Directiva.

5. La Comisión, en este caso parte demandante, ha llegado a la conclusión de que la República Italiana, parte demandada en el presente procedimiento, no ha adoptado las medidas necesarias para la incorporación de la Directiva al Derecho interno, por lo que inició, el 9 de noviembre de 1983, el procedimiento previsto por el artículo 169 del Tratado CEE.

6. Dado que la parte demandada le comunicó que, a la espera de la ulterior adopción de disposiciones legislativas, había realizado un primer paso en la aplicación de la Directiva por vía de circular administrativa, la parte actora respondió que si bien esta circular ponía en práctica el artículo 8 de la Directiva, no sucedía lo mismo con las demás disposiciones, en particular con el artículo 6, que se refiere a la expedición del permiso de conducir.

7. En su dictamen motivado de 11 de febrero de 1985, la demandante manifestó que no se tuvieron lo bastante en cuenta algunas disposiciones, en particular el artículo 6 de la Directiva, en la medida en que para los permisos de conducir de la categoría A (motocicletas) no se prevé ningún examen práctico en absoluto y en que para los per-

* Traducido del alemán.

1 — Directiva 80/1263, DO 1980, L 375, p. 1; EE 07/02, p. 259.

misos de las demás categorías la duración del examen queda sujeta al arbitrio del examinador, mientras que el anexo II de la Directiva establece una duración mínima de 20 minutos. Además, según este dictamen motivado, la legislación italiana no cuenta con ninguna disposición que prohíba conceder o renovar un permiso de conducir a personas aquejadas de ciertas enfermedades graves.

8. La *parte demandante* solicita al Tribunal de Justicia que:

— declare que la parte demandada, al no haber adoptado en los plazos establecidos el conjunto de las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptarse a la Directiva 80/1263 del Consejo, de 4 de diciembre de 1980, relativa al establecimiento de un permiso de conducir comunitario, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE;

— condene en costas a la demandada.

9. La *parte demandada* solicita al Tribunal de Justicia que:

— declare la inadmisibilidad del recurso o, en cualquier caso, que lo desestime por improcedente.

10. Dicha parte opina que, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 12, apartado 2, de la Directiva, no puede justificarse que se inicie, antes del 1 de enero de 1986, un procedimiento por incumplimiento a causa de la no aplicación de la Directiva en su totalidad.

11. Según dicha parte demandada, de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, en el artículo 9 y en el artículo 12, apartado 2, de la Directiva debe deducirse que los Estados miembros no están obligados a incorporar inmediata e íntegramente las disposiciones comunitarias sobre el permiso de conducir. Pone de manifiesto que para la concesión del permiso de conducir de la categoría A está previsto un examen facultativo, y que para establecer un examen obligatorio se requiere la intervención del legislador.

12. En cuanto a las normas médicas que deben cumplirse, la parte demandada manifiesta que la parte demandante ha criticado una serie de detalles del «sistema» de la parte demandada; sin embargo, según ésta, como los requisitos mínimos podían apartarse de los establecidos en la Directiva —aunque sólo de modo no sustancial— no basta con alegar la ausencia de una disposición particular; dicha parte considera que, por el contrario, es necesario reconocer que los requisitos mínimos nacionales son equivalentes.

13. En tanto sea necesario, abordaremos en detalle los argumentos desarrollados por las partes en el marco del debate. Para lo demás, nos remitimos al informe para la vista.

B. Debate

I. *Sobre la admisibilidad*

Fecha de interposición del recurso

14. No es posible aceptar el argumento de la demandada, en virtud del cual el recurso debe considerarse prematuro y por lo tanto inadmisible, visto lo dispuesto en los artículos 6, apartado 2, 9 y 12, apartado 2. De acuerdo con el artículo 12, apartado 1, los Estados miembros debían dictar en el momento oportuno, y a más tardar el 30 de junio de 1982, las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias para la aplicación de la Directiva a partir del 1 de enero de 1983. Si un Estado miembro no hubiera cumplido esta obligación, era posible, a partir del 1 de enero de 1983 a más tardar, interponer contra él un recurso por incumplimiento, pero ello sólo en la medida en que de la Directiva naciesen ya obligaciones.

15. Sólo en este contexto entra en juego la disposición excepcional del artículo 12, apartado 2, según la cual sólo la expedición del permiso de conducir de modelo comuni-

tario podía aplazarse hasta el 1 de enero de 1986. Esta disposición excepcional se limita a este punto; en ningún caso puede concluirse de ello que la aplicación de las demás disposiciones de la Directiva también podían aplazarse hasta el 1 de enero de 1986.

16. Lo dispuesto por los artículos 6, apartado 2, y 9 de la Directiva tampoco puede poner en cuestión la admisibilidad del recurso. El artículo 6, apartado 2, autoriza a los Estados miembros a aplicar a la expedición del permiso de conducir su normativa nacional referente a otros requisitos distintos a la superación de un examen práctico y teórico y al cumplimiento de normas médicas, así como al requisito de residencia. El artículo 9 permite a los Estados, tras consulta a la Comisión, establecer excepciones de detalle a la Directiva. Sin embargo, de ninguna de estas disposiciones puede deducirse un criterio que permita suponer que alguna de ellas pusiera en cuestión el deber de los Estados miembros de incorporar la Directiva en el plazo mencionado en el artículo 12, apartado 1.

Interpretación de las pretensiones del recurso

17. Conviene admitir que la demandante ha formulado las pretensiones de su recurso en términos muy amplios, de modo que podrían ser interpretadas en el sentido de que reprocha a la demandada la falta de aplicación de la Directiva en su totalidad. Sin embargo, cuando se interpretan las pretensiones del recurso teniendo en cuenta sus motivos y el procedimiento preliminar, la óptica es distinta.

18. Ya la carta de la demandante de 27 de agosto de 1984, pero sobre todo el dictamen motivado de 11 de febrero de 1985, permiten deducir que ésta no impugna el modo en que la demandada ha aplicado el artículo 8 de la Directiva —reconocimiento y canje de los permisos de conducir nacionales. El dictamen motivado, que define los límites máximos de lo que puede constituir el objeto del ulterior recurso por incumplimiento, pone de manifiesto que no se imputa a la demandada haber infringido el artículo 8 de la Directiva. Procede pues considerar el argumento de la demandada referente a este punto como carente de objeto.

19. Además, la demandante ha subrayado en el dictamen motivado que la demandada tenía el deber de aplicar íntegramente la Directiva, es decir, de incorporar todas sus disposiciones —y no sólo algunas— al Derecho interno, *en particular* el artículo 6. Ni en el dictamen de 11 de febrero de 1985 ni en la demanda se acusa de una aplicación incorrecta de otras disposiciones de la Directiva. Por ello procede interpretar las pretensiones del recurso en el sentido de que se reprocha a la demandada haber infringido el Tratado CEE porque no ha incorporado al Derecho interno las disposiciones del artículo 6 de la Directiva en litigio.

20. Ya en su réplica la demandante había señalado que tampoco imputaba a la demandada el no haber expedido, incluso después del 1 de enero de 1986, permisos de conducir de modelo comunitario. Por otra parte, una interpretación correcta de las pretensiones del recurso no hubiera autorizado ninguna otra conclusión, pues resulta imposible admitir que al interponer su recurso la demandante quisiera reprochar a la demandada el incumplimiento de una obligación que no debía ser cumplida ni cuando inició el procedimiento por incumplimiento ni cuando interpuso el recurso.

21. En consecuencia, de acuerdo con la interpretación restrictiva que proponemos, el recurso es admisible.

II. *Sobre la procedencia del recurso*

22. Concluidas las fases escrita y oral del procedimiento ha quedado acreditado que, hasta el momento (es decir, más de cuatro años después de la fecha en la cual la Directiva en cuestión debería haber sido aplicada), la demandada no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva.

23. La demandante ha imputado tres infracciones a la demandada:

1) la legislación de la demandada no impone un examen práctico para la obtención del permiso de categoría A (motocicletas);

2) la duración del examen se deja al arbitrio de los examinadores;

3) la legislación de la demandada no señala que no puedan concederse ni renovarse permisos de conducir a los solicitantes aquejados de ciertas enfermedades enumeradas en la Directiva.

24. Por lo que se refiere al examen práctico para la obtención del permiso de conducir de la categoría A (motocicletas), la demandada admitió que sólo estaba previsto un examen facultativo. De ello resulta que no es obligatorio un examen práctico.

25. Por lo que se refiere a la duración del examen práctico, ni en la fase escrita ni en la fase oral del procedimiento ha adoptado la demandada posición alguna.

26. En consecuencia, hay que partir de la idea de que la demandada no ha adoptado ningún tipo de medida para que la duración del examen de conducir en Italia corresponda a la duración mínima establecida. De acuerdo con el punto 8 del anexo II, la duración del examen podrá superar los 30 minutos, pero no será en ningún caso inferior a 20 minutos.

27. En cuanto al cumplimiento de normas médicas, tampoco ha sido abordada esta cuestión por la demandada en la fase escrita del procedimiento, y en la fase oral se ha referido a ella de un modo muy vago. En lo esencial, ha señalado que la demandante ha impugnado ciertos detalles concretos del sistema italiano; pero, según la demandada, dado que el artículo 6, apartado 1, letra *a*, establece simplemente que las condiciones mínimas no podrán ser sustancialmente menos severas que las de la Directiva, la demandante habría debido demostrar que el sistema italiano no es equivalente. La demandada no ha mantenido que las disposiciones en vigor no sean sustancialmente menos severas que las de la Directiva.

28. En el marco de un procedimiento por incumplimiento, es indudable que corresponde a la parte demandante la carga de la prueba de la infracción del Tratado. Sin embargo, esta obligación de prueba se ve limitada cuando el Estado miembro demandado colabora de modo insuficiente a la aclaración de los hechos y en particular a la exposición de su situación jurídica interna. La parte demandada habría debido refutar la afirmación de la demandante según la cual la legislación italiana no incluye ninguna disposición que prohíba conceder o renovar el permiso de conducir a personas aquejadas de ciertas enfermedades graves.

29. Pero no lo ha hecho: ante la cuestión planteada por la demandante durante el procedimiento previo, que pretendía saber qué medidas habían sido adoptadas para aplicar la Directiva, la demandada se ha limitado a remitirse a una circular sobre reconocimiento e intercambio de los permisos de conducción extranjeros. La demandada no ha expuesto, en el procedimiento subsiguiente, qué otras medidas concretas ha adoptado; por el contrario ha admitido la necesidad de un procedimiento legislativo, el cual sin embargo aún no ha finalizado.

30. En lo que se refiere precisamente a los requisitos mínimos de carácter médico, la demandada se ha limitado a presentar las imputaciones de la demandante y ha impugnado la apreciación de éstas. Sin embargo, no ha expuesto en qué consiste este sistema, y en particular no ha declarado nada sobre si los requisitos mínimos internos en materia de normas médicas están contenidos en una circular, en una disposición legislativa o bien en el proyecto de la ley que todavía está pendiente de votación, y no ha expuesto en qué aspectos no son «sustancialmente menos severas» que las normas comunitarias.

31. En tales condiciones, opinamos que, a los efectos de este recurso por incumplimiento, es posible partir de la idea de que la demandada no ha adoptado aún correctamente las disposiciones sobre el examen de conducir y el cumplimiento de las normas médicas.

C. Conclusión

32. Con arreglo al conjunto de consideraciones anteriores, proponemos al Tribunal de Justicia que declare que la demandada, al no haber adoptado en el plazo establecido las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptarse al artículo 6, apartado 1, letra *a*, de la Directiva 80/1263 del Consejo, de 4 de diciembre de 1980, relativa al establecimiento de un permiso de conducir comunitario, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, y que condene en costas a la demandada.