CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 18 de enero de 2001 [1]

A. Introducción

1. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de agosto de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, párrafo segundo, con objeto de que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y de la Directiva 96/43/CE del Consejo, de 26 de junio de 1996, por la que se modifica y se codifica la Directiva 85/73/CEE con el fin de establecer la financiación de las inspecciones y controles veterinarios de animales vivos y ciertos productos de origen animal y por la que se modifican las Directivas 90/675/CEE y 91/496/CEE (DO L 162, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva»), al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, las disposiciones necesarias para adaptar su ordenamiento jurídico interno a la citada Directiva.

2. El artículo 1 de la Directiva sustituyó los artículos y los anexos de la Directiva 85/73 por nuevos textos anejos a la propia Directiva, y su artículo 2 introdujo determinadas modificaciones en las Directivas 90/675 y 91/496. Además, el artículo 4 de la Directiva estableció la obligación de los Estados miembros de poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva (apartado 1) y de comunicar a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adoptaran en el ámbito regulado por la Directiva (apartado 2). A tenor del artículo 4, apartado primero, párrafo primero, inciso i), el plazo señalado para la adopción de las citadas disposiciones de Derecho interno expiraba el 1 de julio de 1996, por lo que se refiere a lo dispuesto en el artículo 7 y en la letra e) del punto 1 del capítulo I del anexo A de la Directiva 85/73, y el 1 de enero de 1997, en lo que atañe a lo establecido en el capítulo II, en la sección II del capítulo III del anexo A y en el capítulo II del anexo C de la Directiva 85/73, así como a las demás modificaciones [véase el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, inciso ii), en su versión modificada por la rectificación de 11 de enero de 1997, DO L 8, p. 32]. En cambio, el párrafo segundo de esta disposición concedía a los Estados miembros un plazo suplementario que podía extenderse hasta el 1 de julio de 1999 para dar cumplimiento

1 — Lengua original: italiano.

a lo dispuesto en la sección I del capítulo III del anexo A de la Directiva 85/73.

B. El procedimiento administrativo previo

3. El 5 de noviembre de 1997, al no haber recibido del Gobierno alemán comunicación alguna acerca de las medidas de adaptación del Derecho interno a la Directiva, la Comisión solicitó al referido Gobierno, conforme al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), que presentara sus observaciones al respecto en un plazo de dos meses. Mediante una comunicación de 11 de febrero de 1998, transmitida a través de un escrito de la Representación Permanente de 17 de febrero de 1998, el Gobierno alemán respondió en esencia a la Comisión que había finalizado la parte de la adaptación del Derecho interno que era de la competencia del Gobierno federal, si bien se hallaba aún pendiente aquella otra parte que es de la competencia de los *Länder*, aun cuando estaba próxima a su terminación.

4. Por consiguiente, al haber comprobado que el Derecho interno aún no se había sido adaptado a la Directiva y que, además, tras el intercambio de correspondencia a que antes se hizo alusión, no había recibido ninguna otra comunicación del Gobierno alemán sobre este tema, la Comisión emitió un dictamen motivado, el 7 de agosto de 1998, en el que imputaba al citado Gobierno el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva y le instaba a adoptar las medidas necesarias en un plazo de dos meses. En el mes de noviembre siguiente, la República Federal de Alemania respondió al dictamen motivado facilitando datos más actualizados acerca de la situación en que se hallaba la adaptación del Derecho interno a la Directiva por parte de los *Länder*. De cualquier forma, de los citados datos se desprendía asimismo que aún no podía considerarse finalizada la adaptación del Derecho interno.

5. Al no haber recibido desde entonces ninguna otra información del Gobierno alemán, el 24 de agosto de 1999 la Comisión decidió incoar el presente procedimiento, por considerar que había expirado hacía tiempo el plazo señalado en el dictamen motivado.

C. Las alegaciones del Gobierno alemán

6. En su escrito de contestación, el Gobierno alemán señala que la adaptación del Derecho interno a la Directiva ha avanzado notablemente, con respecto a la situación descrita por la Comisión en su escrito de interposición del recurso, aun cuando la citada adaptación aún no ha finalizado. Por consiguiente, el citado Gobierno no niega que, al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado de la Comisión, el ordenamiento jurídico interno no se había adaptado enteramente a la Directiva; dicho Gobierno objeta únicamente que el retraso no constituye una infracción que se le pueda imputar, y ello por las razones que se exponen a continuación.

7. La República Federal de Alemania alega, ante todo, que algunos aspectos de la Directiva son poco claros o contradictorios y, por lo tanto, que dificultan las tareas de

las autoridades federales o de los Gobiernos de los *Länder* que deben llevar a cabo la adaptación correcta del Derecho interno a la Directiva. A este respecto, el Gobierno alemán alude asimismo a una serie de reuniones celebradas por las autoridades federales y de los *Länder* con los servicios de la Comisión en orden precisamente a esclarecer y a concertar la adaptación del Derecho interno a la Directiva. Sin embargo, los citados encuentros, que tuvieron lugar el 2 de julio y el 2 de diciembre de 1997 y el 24 de noviembre de 1998 no llevaron a ningún resultado concreto sino que, por el contrario, confirmaron las discrepancias.

8. Según el Gobierno alemán, la propia Comisión contribuyó a acentuar las dificultades dado que, en el transcurso de los citados encuentros, los distintos servicios de la Comisión que tomaron parte en ellos sostuvieron interpretaciones equívocas de algunas disposiciones de la Directiva. Por lo tanto, la Comisión incumplió, a juicio del Gobierno alemán, la obligación que le incumbe en virtud del artículo 10 CE de cooperar lealmente y, ahora mediante el presente recurso, abusa de la buena fe del Gobierno alemán.

9. Finalmente, el citado Gobierno invoca, en su defensa, la sentencia de 9 de septiembre de 1999, Feyrer (C-374/97, Rec. p. I-5153), en la cual el Tribunal de Justicia interpretó determinadas disposiciones de la Directiva 85/73 (en su versión modificada por la Directiva 93/118/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1993; DO L 340, p. 15), es decir, de la Directiva que fue modificada y codificada por la Directiva que se cuestiona en el presente asunto. De hecho, en opinión del citado Gobierno, los retrasos que imputa la Comisión en la adaptación del Derecho interno a la Directiva se justifican asimismo si se considera la necesidad de esperar la citada sentencia prejudicial. En consecuencia, por todos los motivos señalados el Gobierno demandado solicita que se desestime el recurso.

D. Análisis jurídico

10. Debo observar, de entrada, que, al menos en una parte, no puede estimarse el recurso de la Comisión. En efecto, dicho recurso tiene por objeto que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben por no haber adaptado su Derecho interno a la Directiva, en su totalidad, [2] dentro de los plazos fijados en ésta. Sin embargo, es bien sabido que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado. [3] Pues bien, en la citada fecha (a primeros de octubre de 1998), la República Federal de Alemania aún disponía de varios meses de plazo para adaptar su Derecho interno a lo dispuesto en la sección I del capítulo III del anexo A de la Directiva 85/73, ya que, para las citadas disposiciones, según recordé anteriormente, el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva concedía a los Estados miembros un plazo más largo (1 de julio de 1999) para adaptar sus Derechos internos. [4] Por consiguiente,

2 — Véase el punto 15 del recurso de la Comisión.

3 — Véase, entre otras muchas, la sentencia de 23 de marzo de 2000, Comisión/Francia, (C-327/98, Rec. p. I-1851), apartado 28.

4 — Debo observar que la Comisión ya incurrió en un error similar por lo que atañe a la Directiva que se cuestiona en el presente caso. Me refiero concretamente a la sentencia de 16 de diciembre de 1999, Comisión/Grecia (C-137/99, Rec. p. I-9009), y a la sentencia de 8 de junio de 2000, Comisión/Portugal (C-91/99, Rec. p. I-4389), en las que el Tribunal de Justicia desestimó precisamente aquella parte del recurso relativa a la falta de adaptación de sus Derechos internos por parte de Grecia y Portugal a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva (véanse, respectivamente, los apartados 10 y 14 de las sentencias). Y ello por cuanto en tales casos el plazo de dos meses indicado en el dictamen motivado de la Comisión había expirado, respectivamente, a finales de septiembre y a finales de octubre de 1998 (véanse los apartados 6 y 8 de las citadas sentencias).

opino que debe declararse la inadmisibilidad del recurso por lo que atañe a esta parte de las imputaciones formuladas por la Comisión. En cambio, debe declararse su admisibilidad, y lo examinaré a continuación dentro de estos límites, por lo que atañe a la parte que se refiere a la no adaptación del Derecho interno a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva.

11. Sin embargo, entiendo que no pueden estimarse las razones aducidas por el Gobierno alemán para oponerse al recurso de la Comisión, ni siquiera en este limitado ámbito.

12. Debo recordar, ante todo, y creo que esta apreciación tiene carácter decisivo, que, cuando el Derecho interno no se ha adaptado correcta y enteramente a una Directiva dentro del plazo señalado, se halla justificada la imputación de incumplimiento. [5] En el presente caso, no se discute el retraso producido en la adaptación del Derecho interno. Por otra parte, el Gobierno alemán tampoco ha invocado una situación de fuerza mayor o de imposibilidad absoluta de adaptar el Derecho interno, es decir, una de las escasas justificaciones que el Tribunal de Justicia considera admisibles en principio en caso de retraso en la ejecución de una norma comunitaria por parte de un Estado miembro. [6] Como ya se ha dicho, la República Federal de Alemania hace hincapié únicamente en las supuestas dificultades interpretativas planteadas por la Directiva. Ahora bien, dejando a un lado la duda de que las citadas dificultades no debían resultar después tan decisivas puesto que, al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado de la Comisión, tan sólo subsistían en algunos *Länder*, queda el hecho de que ni siquiera el Gobierno alemán ha considerado que pudieran determinar una situación de «fuerza mayor» o de «imposibilidad absoluta».

13. De cualquier forma, en aras de la exhaustividad, examinaré asimismo en cuanto al fondo las alegaciones formuladas por el Gobierno alemán. Comenzaré por señalar que, a tenor de los datos que obran en autos, no está nada claro cuáles son las dificultades interpretativas a que aluden las autoridades federales y las de los *Länder*. En efecto, las alegaciones de la República Federal de Alemania parecen en este punto excesivamente genéricas para permitir comprender exactamente en qué sentido y en qué medida las citadas dificultades pudieron obstaculizar la adaptación del Derecho interno a la Directiva, máxime cuando no consta que otros Estados miembros hayan invocado dificultades análogas o de tal gravedad que impidan la adaptación del Derecho interno a la Directiva. [7] Por consiguiente, si las citadas dificultades

5 — Véanse la sentencia de 23 de marzo de 1994, Comisión/España (C-268/93, Rec. p. I-947), apartado 6, y la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, apartado 9.

6 — Véanse las sentencias de 11 de julio de 1985, Comisión/Italia (101/84, Rec. p. 2629), apartado 16; de 10 de julio de 1990, Comisión/Alemania (C-217/88, Rec. p. I-2879), apartado 33, y de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión (C-50/94, Rec. p. I-3331), apartado 39, que recoge otras citas.

7 — Efectivamente, en ninguno de los procedimientos incoados ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento de la Directiva de que se trata se han invocado las dificultades suscitadas en el presente asunto: además de las sentencias Comisión/Portugal y Comisión/Grecia, antes citadas, véase la sentencia de 8 de junio de 2000, Comisión/Irlanda (C-190/99, Rec. p. I-4403), así como las conclusiones presentadas por el Abogado General Sr. Mischo en el asunto C-168/99, Comisión/España, en el que la Comisión desistió posteriormente de su recurso.

estuvieran vinculadas a cuestiones específicas del ordenamiento jurídico alemán, debo recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones establecidas por una Directiva y de los plazos señalados para la adaptación del Derecho interno a la misma. [8] Ahora bien, debe añadirse que un Estado tampoco puede invocar dificultades provocadas por la interpretación de la Directiva para aplazar la adaptación del Derecho interno más allá de los plazos previstos. [9]

14. Por otra parte, el Gobierno alemán afirma que procuró resolver, con la ayuda de la Comisión, las citadas dificultades interpretativas y alude insistentemente a sus encuentros con los servicios competentes de la Comisión para discutir los problemas inherentes a la adaptación del Derecho interno a la Directiva. Pienso que la citada insistencia pretende testimoniar en primer lugar la corrección y la buena fe del Gobierno demandado en el presente litigio, y la preocupación me parece perfectamente comprensible. Sin embargo, debo poner de manifiesto que, a la vista del carácter objetivo de un procedimiento por infracción, [10] es cierto que la buena voluntad del Gobierno del Estado miembro interesado, aun cuando sea adecuada y apreciable, no puede hacer desaparecer el incumplimiento, en caso de haber existido un incumplimiento. [11] Debo también poner de manifiesto que las reuniones a las que ha aludido el Gobierno alemán tuvieron lugar en una fecha posterior a la expiración de los plazos establecidos en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero. Ahora bien, es evidente que, en aras de la obligación de cooperación a que se refiere el artículo 10 CE, el Gobierno alemán habría debido ponerse en contacto a su debido tiempo con los servicios de la Comisión para encontrar una solución a los problemas con los que se enfrentaba y, en su caso, solicitar una prórroga a los plazos señalados en la Directiva. [12]

8 — Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 5 de julio de 1990, Comisión/Bélgica (C-42/89, Rec. p. I-2821), apartado 24; de 10 de julio de 1990, Comisión/Alemania (C-217/88, Rec. p. I-2879), apartado 26; de 1 de octubre de 1998, Comisión/España (C-71/97, Rec. p. I-5991), apartado 17; de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia (C-166/97, Rec. p. I-1719), apartado 13, que recoge otras citas; de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia (C-387/97, Rec. p. I-5047), apartado 70.

9 — Véase la sentencia de 1 de marzo de 1983, Comisión/Bélgica (asunto C-301/81, Rec. p. 467), apartados 10 a 12. En el sentido que he indicado en el texto, véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto en el que recayó la sentencia de 12 de marzo de 1998, Comisión/Alemania (C-344/96, Rec. p. I-1165), el cual afirmó, correctamente, a mi juicio, que de no ser así los Estados miembros podrían eludir fácilmente la obligación de adaptar su Derecho interno a una Directiva dentro del plazo establecido invocando dudas, supuestas o reales, sobre la interpretación de esa Directiva (punto 12). Debe añadirse después que, como ha señalado el propio Tribunal de Justicia, «los Gobiernos de los Estados miembros participan en las actividades preparatorias de las Directivas y, por lo tanto, deben hallarse en condiciones de elaborar, dentro del plazo señalado, las disposiciones legales necesarias para su ejecución» (véase la sentencia de 1 de marzo de 1983, Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 11).

10 — Véanse las sentencias de 1 de marzo de 1983, Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 8; de 17 de noviembre de 1993, Comisión/España (C-73/92, Rec. p. I-5997), apartado 19, en la que figuran otras citas, y de 1 de octubre de 1998, Comisión/España, antes citada, apartado 14.

11 — Debo recordar que, en la sentencia de 1 de octubre de 1998, Comisión/España, antes citada, el Tribunal de Justicia aclaró que «cuando [...] se ha comprobado [un incumplimiento objetivo por parte de un Estado miembro de las obligaciones impuestas al mismo por el Derecho comunitario], carece de relevancia que éste resulte de la voluntad del Estado miembro al que le sea imputable, de su negligencia o incluso de dificultades técnicas a las que haya tenido éste que hacer frente» (apartado 15).

12 — Véase, a este respecto, la sentencia de 25 de noviembre de 1992, Comisión/Reino Unido (C-337/89, Rec. p. I-6103), apartado 27, en la cual el Tribunal de Justicia afirmó que, cuando se halla prevista dicha posibilidad, la eventual solicitud de una prórroga del plazo fijado para la ejecución de determinadas disposiciones de una Directiva deberá formularse dentro del plazo señalado para la adaptación del Derecho interno a la misma y que una solicitud presentada fuera de plazo no puede ser tenida en cuenta por la Comisión (en el mismo sentido, véanse las sentencias antes citadas de 5 de julio de 1990, Comisión/Bélgica, apartado 23, y de 12 de marzo de 1998, Comisión/Alemania, apartado 9).

15. En cambio, más fundamento podría tener la alegación que formula el Gobierno alemán cuando invoca una lesión de su buena fe a causa del comportamiento, que califica de poco leal o contradictorio, que adoptó la Comisión en el transcurso de las reuniones a que antes se hizo alusión. En efecto, si realmente hubiese sucedido así (y no hay razón para no dar crédito al Gobierno demandado, tanto más cuanto que la Comisión, en sus escritos, no ha cuestionado este extremo), la diversidad, por no decir la contradicción en las indicaciones facilitadas en aquellas ocasiones por los servicios de la Comisión no habría facilitado ciertamente al Gobierno alemán el cumplimiento de una tarea, ya suficientemente compleja a causa de las dificultades internas. Es cierto que, en este sentido, no resultan injustificadas las críticas formuladas por el citado Gobierno a la Comisión, por cuanto incumbe a los servicios de la Comisión llegar a una posición uniforme antes de tomar parte en unas reuniones en las cuales se les pide que colaboren en la solución de los problemas que plantea la normativa comunitaria a un Estado miembro. Sin embargo, dicho esto, ha de señalarse que el comportamiento cuestionado de la Comisión se verificó una vez expirados los plazos para la adaptación del Derecho interno a la Directiva y que, en cualquier caso, tal comportamiento no parece tener entidad suficiente, al menos en la forma que ha sido descrito, para poder justificar que no se adaptara el Derecho interno.

16. Finalmente, por lo que atañe a la alusión hecha por el Gobierno alemán a la sentencia Feyer (véase el punto 9 de las presentes conclusiones), debo limitarme a señalar que, en aquel asunto, la resolución de remisión se dictó el 20 de octubre de 1997 y se recibió en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de noviembre siguiente. En aquella fecha, la República Federal de Alemania ya habría debido adaptar su Derecho interno a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva.

17. Por consiguiente, considero que debe afirmarse que la no adaptación de su Derecho interno por parte de la República Federal de Alemania a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/43 constituye un incumplimiento de las obligaciones que incumben a dicho Estado en virtud de la propia Directiva y del artículo 249 CE, párrafo tercero.

18. A tenor de lo dispuesto en el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha formulado una petición en este sentido y considerando que, en mi opinión, han de desestimarse los motivos formulados por la República Federal de Alemania en lo que atañe a la parte principal del recurso, propongo que se condene en costas a la parte demandada.

Conclusión

19. Por consiguiente, a la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

1) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 249 CE, párrafo tercero, y del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/43/CE del Consejo, de 26 de junio de 1996, por la que se modifica y se codifica la Directiva 85/73/CEE con el fin de establecer la financiación de las inspecciones y controles veterinarios de animales vivos y ciertos productos de origen animal y por la que se modifican las Directivas 90/675/CEE y 91/496/CEE, al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de la citada Directiva 96/43.

2) Declarar la inadmisibilidad del recurso, en todo lo demás.

3) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.