CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. WALTER VAN GERVEN

presentadas el 8 de noviembre de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Situación del problema

1. El recurso de la Comisión tiene por objeto que se declare que, al no adoptar antes del 31 de julio de 1986 las medidas necesarias para adaptar a su ordenamiento jurídico la Directiva 85/411/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1985, por la que se modifica la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, [1] o, al menos, que, al no informar a la Comisión de las medidas adoptadas a tal efecto, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

2. El primer párrafo del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, [2] impone a los Estados miembros la obligación de adoptar medidas de conservación especiales relativas al hábitat de las especies de aves mencionadas en el Anexo I, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución. De acuerdo con el último párrafo del apartado 1 del artículo 4 de esta misma Directiva, los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de estas especies. El apartado 4 del artículo 4 de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección la contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a los pájaros, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos de este artículo.

La Directiva 85/411 de la Comisión sustituye el Anexo I por un Anexo que enumera 144 especies de aves en lugar de las 74 que figuraban en la versión precedente, y ello para «tener en cuenta los conocimientos más recientes sobre la situación de las especies de aves» (primer considerando de la Directiva 85/411). Tal ampliación implica pues para los Estados miembros la obligación de adoptar, para las especies de aves que han sido añadidas al Anexo y que existen en su territorio nacional, medidas de protección especial, en particular las medidas de que se trata en el último párrafo del apartado 1 del artículo 4 y en el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409.

3. De acuerdo con el artículo 2 de la Directiva 85/411, los Estados miembros aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la Directiva el 31 de julio de 1986 e informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

4. En fecha de 31 de julio de 1986, los poderes públicos italianos todavía no habían informado a la Comisión del modo en que había sido aplicada la Directiva 85/411 en Italia. Mediante una carta que dirigió al

* Lengua original: neerlandés.

1 — DO L 233, p. 33; EE 15/06, p. 84.

2 — DO L 103, p. 1.

Gobierno italiano el 26 de marzo de 1987, es decir, ocho meses después de transcurrido el plazo para su entrada en vigor, la Comisión inició el procedimiento previsto por el artículo 169 del Tratado CEE. El Gobierno italiano no respondió a esta carta. El 12 de septiembre de 1988, es decir, al cabo de dieciocho meses suplementarios, la Comisión le dirigió el Dictamen motivado previsto en el procedimiento, pero el Gobierno italiano tampoco se atuvo a éste. La Comisión sometió al Tribunal de Justicia este asunto mediante escrito de interposición de recurso de 19 de octubre de 1989. En dicho momento, el plazo de entrada en vigor había transcurrido desde hacía más de tres años e Italia aún no había proporcionado ninguna información a la Comisión.

Admisibilidad

5. El Gobierno italiano pretende que no ha lugar a admitir el recurso porque las imputaciones formuladas por la Comisión tienen un carácter demasiado general.

Para apreciar esta alegación, es necesario examinar si la Comisión ha definido con suficiente claridad el objeto del litigio, como prevé el artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia y el artículo 38 del Reglamento de Procedimiento.[3]

En el recurso presentado ante el Tribunal de Justicia y que se basa en los mismos considerandos y los mismos motivos que el Dictamen motivado, la Comisión indica las obligaciones que ha incumplido Italia. Con carácter principal solicita al Tribunal de Justicia que declare que Italia no ha adoptado las medidas necesarias para aplicar la Directiva. Con carácter subsidiario, solicita al Tribunal que declare que Italia, en cualquier caso, no ha cumplido el deber de información que le impone la Directiva.

Nos parece, pues, claramente definido el objeto del litigio y no vemos ningún motivo para que se acoja la excepción de inadmisibilidad.

Fondo

6. Vamos a examinar en primer lugar el motivo articulado *con carácter subsidiario* por la Comisión. El Gobierno italiano no niega que no informó a la Comisión de ninguna medida de aplicación de la Directiva 85/411. Sin embargo considera que Italia no estaba obligada a adoptar y, por ello, a notificar tampoco ninguna medida de aplicación en tanto que la Comisión no hubiera indicado las especies de aves que se añadían al Anexo I de la Directiva 79/409 presentes en el territorio italiano y cuyos hábitats deben ser objeto de medidas de protección especial.

Esta excepción no puede aceptarse. Al igual que otras numerosas Directivas, el artículo 2 de la Directiva 85/411 impone un deber de notificación a los Estados miembros. El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de señalar que la información que los Estados miembros están obligados a proporcionar a la Comisión en la ejecución de tal deber de notificación debe ser clara y precisa. En defecto de tal información, la Comisión no puede comprobar si el Estado miembro ha aplicado real y completamente la Directiva. En la sentencia que dictó el 25 de mayo de 1982, el Tribunal de Justicia declaró que:

3 — Véase igualmente la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia el 5 de octubre de 1989, Comisión/Reino de los Países Bajos, apartado 6 (290/87, Rec. p. 3083).

«El incumplimiento de un Estado miembro de esta obligación, ya sea por falta total de información o por una información insuficientemente clara y precisa, puede justificar, por sí solo, que se inste el procedimiento del artículo 169 del Tratado CEE dirigido a la declaración de este incumplimiento».[4]

Este deber de información implica también, en nuestra opinión, que el Estado miembro está obligado a comunicar a la Comisión que considera que no debe adoptar medidas específicas para aplicar la Directiva y comunicarle las razones. En defecto de tal información, la Comisión no puede comprobar si la Directiva ha sido real y completamente aplicada.

En el caso que nos ocupa, ello significa que corresponde al Estado miembro afectado determinar las especies de aves añadidas al Anexo por la Directiva 85/411 que viven en su territorio nacional. Luego le corresponde informar a la Comisión del modo en que ha cumplido la obligación que le impone el artículo 4 de la Directiva 79/409 de proteger los hábitats, y de informar a dicho organismo de las medidas que ha adoptado con respecto a las especies de aves introducidas por la Directiva 85/411, ya sea que haya adaptado las medidas antes adoptadas, ya sea que haya establecido nuevas medidas.

Puesto que Italia no ha considerado oportuno, como hemos señalado antes, proporcionar la mínima información a la Comisión hasta tres años después de transcurrido el plazo de aplicación, es indiscutible que ha incumplido su obligación de información.

7. La *pretensión principal* de la Comisión consiste en que se declare que Italia no ha adoptado las medidas que debían garantizar la aplicación de la Directiva 85/411. La cuestión que se plantea es la de saber si la Comisión puede contentarse, en este sentido, con deducir del hecho de no haber recibido ninguna notificación, la presunción de que Italia no ha adoptado ninguna medida o, al menos, no ha adoptado todas las medidas establecidas por la Directiva.

Aunque por lo general una presunción no pueda constituir una prueba concluyente que permita demostrar el incumplimiento de una obligación establecida por el Derecho comunitario,[5] es distinto cuando, como sucede en el presente caso, se trata de un incumplimiento manifiesto de Italia a su deber de información. Como ya hemos indicado, la falta total de toda información impedía a la Comisión verificar la aplicación correcta de la Directiva y aportar la prueba de un eventual incumplimiento del Estado miembro. En tales circunstancias y hasta prueba de lo contrario, la Comisión puede, en nuestra opinión, deducir del silencio del Gobierno italiano que éste no ha adaptado su Derecho interno a la Directiva. El Gobierno italiano no proporcionó elementos que pudieran demostrar lo contrario ni durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia ni antes. Como hemos dicho, no indicó, para ninguna de las especies de aves afectadas, cuáles medidas de protección había adoptado o, en su caso, qué medidas ya existentes había adaptado.

4 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Reino de los Países Bajos, apartado 8 (asunto 96/81, Rec. p. 1791). Véase también la sentencia dictada en la misma fecha y entre las mismas partes en el asunto 97/81, apartado 8 (Rec. p. 1819).

5 — Véase en particular el apartado 11 de la sentencia antes citada que el Tribunal de Justicia dictó en el asunto 290/87, Comisión/Reino de los Países Bajos.

Conclusión

8. En resumen, sugiero al Tribunal de Justicia que:

1) Declare la admisibilidad del recurso.

2) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 85/411/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1985.

3) Condene en costas a la República Italiana.