CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 18 de octubre de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El 6 de febrero de 1986, las autoridades competentes de la República Francesa concedieron permisos de importación para cerca de 6 000 pieles de gatos silvestres de las especies *Felis geoffroyi* y *Felis wiedii* procedentes de Bolivia, basándose en permisos de exportación concedidos por las autoridades bolivianas el 5 de agosto de 1985.

2. La Comisión de las Comunidades Europeas estima que, por este hecho, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento nº 3626/82 del Consejo, de 3 de diciembre de 1982, relativo a la aplicación en la Comunidad del Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (DO L 384, p. 1; EE 15/04, p. 21). Dicho Convenio también se denomina Convención de Washington o CITES.

3. El Reglamento nº 3626/82 fue adoptado para coordinar las medidas de política comercial que supone el hecho de que la mayoría de los Estados miembros son partes en la Convención aunque la Comunidad no lo sea como tal. En él se establece, en particular, que los Estados miembros deben conceder diversos certificados y permisos, con la finalidad de asegurar un control adecuado del comercio de las especies enumeradas en la Convención, con requisitos más o menos rigurosos según la especie de que se trate.

4. En la época de los hechos de este asunto, los gatos silvestres de las especies *Felis geoffroyi* y *Felis wiedii* figuraban en la parte 2 del anexo C del Reglamento y, en virtud del apartado 2 del artículo 3 del mismo, sólo podían importarse después de haberse concedido un permiso de importación de conformidad con los requisitos establecidos en la letra b) del apartado 1 del artículo 10 del mismo Reglamento, cuya redacción es la siguiente:

«El permiso de importación contemplado en el apartado 2 del artículo 3 sólo se concederá cuando:

— sea evidente o el solicitante haga valer de forma fidedigna que la captura o recolección del espécimen en el medio ambiente natural no tiene una influencia nociva sobre la conservación de las especies ni sobre la extensión del área de distribución de las poblaciones afectadas de una especie,

— el solicitante demuestre, mediante documentos otorgados por las autoridades competentes del país de origen, que el espécimen ha sido adquirido de acuerdo con la legislación relativa a la protección de la especie de que se trate,

— en el caso de importación de un animal vivo, el solicitante demuestre que el destinatario previsto dispone de instalaciones adecuadas para el albergue de la especie y para su modo de vida y que están garantizados los cuidados oportunos,

* Lengua original: francés.

— no se opongan otros intereses relativos a la conservación de la especie.

Llegado el caso, a los permisos se acompañarán disposiciones complementarias a fin de garantizar el cumplimiento de estas condiciones.»

5. La Comisión estima que la parte demandada concedió los permisos de importación de que se trata sin que se hubiesen cumplido los requisitos exigidos por la letra b) del apartado 1 del artículo 10 y en apoyo de su alegación expone la situación de hecho en que se adoptó esta decisión.

6. La Administración francesa competente concedió los mencionados documentos el 6 de febrero de 1986, pero los mismos se refieren a permisos de exportación concedidos por las autoridades bolivianas el 5 de agosto de 1985. Ahora bien, la Comisión recuerda que en esta época existían en Bolivia grandes dificultades que obstaculizaban el funcionamiento de lo dispuesto por la Convención, lo que ocasionó que el 30 de abril de 1985, en la quinta Conferencia de las partes contratantes de la Convención, celebrada en Buenos Aires, se adoptara una Resolución por la cual se recomendaba a las partes que:

«en caso de que el Gobierno boliviano no haya probado al Comité permanente, en el plazo de 90 días, que ha adoptado las medidas necesarias para una aplicación apropiada de la Convención, se abstengan de aceptar los envíos de especímenes CITES que vengan acompañados de documentos bolivianos o de especímenes declarados originarios de Bolivia, hasta que el Gobierno de dicho país demuestre en la Conferencia de las partes o en el Comité permanente que ha adoptado todas las medidas a su alcance para una aplicación apropiada de la Convención» *(traducción no oficial).*

7. Adoptada esta Resolución y, según parece, después de haber consultado a los Estados miembros representados en la Conferencia, los servicios de la Comisión enviaron el mismo día un télex a las autoridades administrativas del CITES según el cual ningún permiso de importación podía ya concederse para los correspondientes especímenes bolivianos.

8. Sólo en la reunión celebrada en Lausana entre el 28 de octubre y el 1 de noviembre de 1985 el Comité permanente del CITES se mostró conforme en que eran significativas las medidas adoptadas entretanto por el Gobierno boliviano. Debido a ello, solicitó a la Secretaría que recomendara a las partes contratantes que antes habían prohibido la importación de especímenes procedentes de Bolivia que se plantearan la suspensión de dicha medida. El 17 de diciembre de 1985, la Secretaría notificó estas conclusiones a las partes contratantes.

9. Por su parte, el Comité del CITES de la Comunidad, organismo creado por el artículo 19 del Reglamento para garantizar el seguimiento de la aplicación de este último, discutió la situación en la reunión efectuada entre el 12 y el 14 de noviembre de 1985.

10. Como consecuencia de la misma, se redactó un proyecto de conclusiones según el cual los Estados miembros, después de haber consultado a su autoridad científica, podían considerar que concurrían los requisitos de la letra b) del apartado 1 del artículo 10 y los exigidos para las importaciones de especímenes del anexo II para las importaciones procedentes de Bolivia en el contexto del sistema de cuotas, así como otras medidas de aplicación convenidas entre el Gobierno boliviano y la Secretaría del CITES. El proyecto hace constar que aún no habían podido determinarse las cuotas respecto a los *Felis geoffroyi* y *Felis wiedii,* lo que su-

pone que Bolivia no concedería permisos de exportación para las pieles de ambas especies hasta que se dispusiera de los datos científicos o comerciales. La Comisión informará a los Estados miembros de cualquier decisión que se tome a este respecto. Una vez determinadas las cuotas, éstas se aplicarán a todas las exportaciones efectuadas entre el 1 de mayo de 1985 y el 30 de abril de 1986, y no serán superiores al 50 % del promedio anual de las exportaciones efectuadas legalmente por Bolivia durante los cinco años precedentes.

11. Según consta, algunos Estados miembros no aprobaron este proyecto de acta. En la vista, el Gobierno francés discutió que durante dicha reunión se hubiesen tratado las cuotas de las dos especies referidas.

12. Por su parte, la Comisión sostiene que sólo subsistían discusiones sobre el porcentaje del 50 %, que por lo tanto se había aceptado el principio de la solución indicada en el proyecto de acta y que, por consiguiente, todavía no era posible reanudar las importaciones.

13. Debido a ello, la Comisión considera que la autoridad francesa competente para conceder los permisos de importación no podía razonablemente estimar que la solicitud controvertida reunía los requisitos exigidos por la citada letra b) del apartado 1 del artículo 10.

14. El Gobierno francés se opone a esta afirmación con una primera alegación fundada en el hecho de que se había acogido la solicitud controvertida en febrero de 1986, es decir, después de que los organismos del CITES modificaran la medida adoptada en la citada Resolución de abril de 1985.

15. En mi opinión, es bastante ambiguo el resumen del acta de la reunión del Comité permanente del CITES celebrada en Lausana entre el 28 de octubre y el 1 de noviembre de 1985. De dicho resumen podría deducirse que la citada Resolución de 30 de abril de 1985 debía considerarse en adelante como derogada en todo caso en lo que respecta a las exportaciones que se efectuaran con certificados bolivianos extendidos con posterioridad a dicha reunión. Salvo en lo que atañe a las pieles de caimanes (véase el apartado 5 de la «Notification to the parties» de 17 de diciembre de 1985), la suspensión de la prohibición de importar recomendada por la Secretaría del CITES no estaba efectivamente motivada por la implantación de cuotas sino por las «medidas significativas» ya adoptadas por el Gobierno boliviano, a saber, una nueva legislación que prohíbe la exportación o la reexportación de animales vivos, el establecimiento de un comité de alto nivel para controlar la aplicación del CITES, las medidas ya adoptadas para obtener asesoramientos científicos y el acuerdo de las autoridades bolivianas para presentar copias de todos los permisos de exportación ante la Secretaría (véanse los párrafos 2 y 3 del resumen del acta). La carta de notificación de este resumen del acta también menciona, entre los nuevos elementos aportados, el hecho de que desde ahora en adelante los permisos CITES bolivianos deberán estar firmados por el Jefe nacional de Vida silvestre, autoridad administrativa, *y* por el Director general del Centro de desarrollo forestal, autoridad científica (en cursiva en el original, a saber, el apartado 4 de la «Notification to the parties»).

16. Por otra parte, según un documento incorporado por la Comisión a los autos durante la vista (pasaje en lengua inglesa que consta en el «Vermerk» del BMU de 4 de septiembre de 1986), la Secretaría del CITES opinaba que, puesto que el Comité permanente sólo había discutido la situación de los caimanes y no se había determinado límite alguno para las exportaciones de pie-

les de gatos silvestres, las importaciones de dichas pieles debían prohibirse hasta que se dispusiese de las conclusiones de un estudio sobre el terreno («field study») acerca de estas especies.

17. Sin embargo creo que el alcance real de los resultados de la reunión de Lausana no es aplicable a la solución del litigio que nos ocupa. En efecto, consta que los envíos de pieles silvestres para los que las autoridades francesas concedieron permisos de importación estaban acompañados de permisos de exportación bolivianos con fecha 5 de agosto de 1985, emitidos, por consiguiente, durante el período en el que la Conferencia del CITES había solicitado la suspensión de las importaciones (el período de 90 días que establece la Resolución de 30 de abril de 1985 había expirado, efectivamente, el 30 de julio de 1985 sin que el Gobierno boliviano hubiese adoptado medidas que fueren consideradas satisfactorias por los órganos del CITES). Además, y ante todo, lo que se discute en este asunto es el cumplimiento de la letra b) del apartado 1 del artículo 10 del Reglamento nº 3626/82 del Consejo, que exige a los Estados miembros obligaciones más rigurosas que las establecidas en la Convención de Washington. Esta última, en su artículo XIV, permite efectivamente que las partes contratantes adopten medidas internas más estrictas respecto a las condiciones de comercio, captura, etc. de las especies contempladas en el Convenio, medidas que pueden llegar a prohibirlas completamente.

18. Con arreglo a ello, la Comunidad decidió, en particular, tratar determinadas especies enumeradas en el apéndice II de la Convención de Washington como si figurasen en el apéndice I: son las especies enumeradas en la parte 1 del anexo C del Reglamento. En segundo lugar, por más que, según el Convenio, la importación de especies contempladas en el apéndice II sólo requiere la presentación de un permiso de exportación (artículo IV), la de las especies contempladas en la parte 2 del anexo C del Reglamento requiere además la obtención de un permiso de importación. Ahora bien, los *Felis geoffroyi* y los *Felis wiedii*, que en aquella época figuraban en el apéndice II del Convenio,[1] fueron incluidos en la parte 2 del anexo C del Reglamento.

19. En tercer lugar, los requisitos exigidos por el artículo 10 del Reglamento para extender un permiso de importación son más rigurosos que los establecidos por los artículos III y IV de la Convención para la concesión de permisos de exportación. Según estas últimas disposiciones, la autoridad científica del Estado de exportación debe *dictaminar* que esa exportación «no perjudicará la *supervivencia* de dicha especie». Por el contrario, según el artículo 10 del Reglamento debe ser «*evidente* [...] que la captura del espécimen [...] no tiene una *influencia nociva* sobre la *conservación* de las especies ni sobre la *extensión del área de distribución*[2] de las poblaciones afectadas de una especie».

20. Por lo tanto, la verdadera cuestión planteada en el presente asunto es la de si, en un envío de pieles acompañado de un permiso de exportación concedido durante el período anterior a la entrada en vigor de las nuevas medidas bolivianas, era posible que una autoridad competente nacional considerase que se cumplía el requisito que acabamos de citar y que, además, el solicitante había aportado las pruebas, mediante los documentos concedidos por las autoridades competentes del país de origen, de que el espécimen había sido adquirido de conformidad con la legislación relativa a la protección de la correspondiente especie. En mi opinión, no es éste el caso.

1 — Posteriormente fueron trasladados al apéndice I de la Convención.

2 — Ninguna de estas palabras está en cursiva en el original.

21. Los considerandos 6 y 7 de la Resolución de la Conferencia de las partes contratantes del CITES de 30 de abril de 1985 efectivamente señalan

«el éxito limitado de todos los esfuerzos realizados por la Secretaría de la Convención ante el Gobierno de la República de Bolivia para que asuma las responsabilidades que implica la ratificación de este Acuerdo internacional» *(traducción no oficial)*

y

«la preocupación manifestada por los países de la región, en particular por algunos de los países limítrofes de Bolivia, que ven directamente afectados sus recursos naturales por el comercio ilícito, cada vez más importante y destructivo, de la fauna y de la flora silvestres originarias de los mismos» *(traducción no oficial).*

22. Estos datos fueron considerados tan alarmantes que condujeron a que la Conferencia de las partes contratantes del CITES de 30 de abril de 1985 formulase la recomendación antes mencionada en el apartado 6. En la misma Resolución la Conferencia

«acepta el compromiso del Gobierno boliviano de reducir las exportaciones CITES para cada una de las especies al 50 % del promedio de los últimos cinco años» *(traducción no oficial).*

23. Entiendo que, a la luz del texto de esta Resolución, por una parte, y de los debates que tuvieron lugar en Buenos Aires entre los Estados miembros después de la adopción de la misma, de las deliberaciones del Comité permanente del CITES en Lausana (del 28 de octubre al 1 de noviembre de 1985) y de las del Comité de la CEE en Bruselas (del 12 al 14 de noviembre de 1985), por otra, *no era ya posible* que la autoridad competente en materia de concesión de permisos de importación *considerase como evidente* que la captura de gatos silvestres efectuada en Bolivia durante la primavera o el verano de 1985 (puesto que el permiso de importación tiene fecha de 5 de agosto) *no* tuviese una influencia nociva sobre la conservación de dichas especies, ni sobre la extensión del área de distribución de las poblaciones afectadas de estas especies. Habida cuenta de todo lo que se había dicho en la Conferencia de las partes contratantes de abril de 1985 sobre la insuficiencia de los controles efectuados en Bolivia y del descubrimiento de muchos permisos bolivianos CITES falsificados (anexo 13 del recurso), tampoco estaba garantizado el cumplimiento del requisito exigido por el segundo guión de la letra b) del apartado 1 del artículo 10.

24. En consecuencia, no puedo compartir la tesis del Gobierno francés según la cual la concesión de los controvertidos permisos podía ser *inoportuna* en la medida en que las condiciones en que podían reanudarse las importaciones de felinos procedentes de Bolivia todavía eran objeto de discusión entre la Secretaría del CITES y dicho país, pero que el único factor determinante era el dictamen positivo de la autoridad científica nacional.

25. El Reglamento no supedita la concesión del permiso de importación al dictamen de la autoridad científica nacional del país de importación, que el artículo 10 ni siquiera menciona. Únicamente dispone, en su artículo 8, que «las autoridades competentes» de cada Estado miembro concederán ellas mismas los permisos de importación según los requisitos establecidos en el artículo 10. La propia Convención de Washington sólo prevé un dictamen de la autoridad científica del Estado de importación para las especies incluidas en el apéndice I [véase la letra a) del apartado 3 del artículo III por oposición al apartado 4 del artículo IV]. A lo sumo, la

alegación del Gobierno francés podría cuestionar el carácter normativo de la letra b) del apartado 1 del artículo 10, que correría el riesgo de transformarse en una mera disposición procesal que remitiese al dictamen de la autoridad científica nacional. Procede destacar que el dictamen científico que aquí se controvierte no hace alusión alguna a los requisitos especialmente rigurosos del artículo 10 del Reglamento.

26. Por lo tanto, en este asunto, la autoridad competente para la concesión de los permisos tenía el deber de prescindir del dictamen favorable de la autoridad científica y de denegar los permisos de importación con arreglo a las consideraciones antes expuestas, las cuales, por otra parte, probablemente no hayan sido conocidas por la autoridad científica nacional.

27. En consecuencia, propongo que se estime el recurso de la Comisión, y, con el solo objeto de agotar el tema, también voy a definirme respecto a las otras alegaciones invocadas por las partes en el presente asunto.

28. La parte demandada afirma que, en realidad, la Comisión no le imputa una infracción del Reglamento nº 3626/82, sino más bien no haber aplicado la recomendación de la Conferencia del CITES, siendo así que no está claro en manera alguna el carácter obligatorio de la misma. La Comisión intentó otorgarle tal carácter mediante su citado télex de 30 de abril de 1985.

29. Entiendo que no puede aceptarse esta tesis. En efecto, la parte demandante expone muy claramente que dicho télex no constituye más que una advertencia para señalar a los Estados miembros que, en opinión de la Comisión, en ese momento no se reunían los requisitos exigidos por la letra b) del apartado 1 del artículo 10. Este télex no puede ser considerado como el fundamento jurídico de los motivos de recurso de la Comisión.

30. El Gobierno francés también sostiene que la verdadera crítica que le dirige la Comisión se basa en el hecho de no haber seguido un procedimiento de concertación propuesto por la Comisión a los miembros del Comité CITES de la Comunidad para garantizar una aplicación uniforme de los requisitos del artículo 10 por parte de los Estados miembros, pero que no fue adoptado por dicho Comité.

31. Sin embargo, en su escrito de réplica (apartado 6) la Comisión destaca que no efectúa crítica alguna a la parte demandada por no haber utilizado el procedimiento de concertación. La Comisión también discute que haya inculpado a Francia por no haber tomado en cuenta la postura adoptada por las autoridades belgas, quienes, en abril de 1985, habían reconocido la existencia de una amenaza para los gatos silvestres de que se trata. Así las cosas, no procede profundizar en estos aspectos de la controversia.

32. La parte demandada también afirma que, si la Comisión estimaba que no se cumplían los requisitos del artículo 10, a ella incumbía determinar las prohibiciones necesarias fundándose en la letra b) del apartado 1 del artículo 21 del citado Reglamento. Esta disposición establece que,

«según el procedimiento definido en los apartados 2 y 3, el Comité [...] definirá las condiciones uniformes para la entrega de los documentos contemplados en los artículos 10 y 11».

La Comisión asimismo estima que este texto permite efectivamente establecer tales prohibiciones. No obstante, al igual que la parte

demandada, sólo invoca como alegación la existencia de uno de sus propios Reglamentos [3] que establece tal prohibición.

33. En todo caso, no parece claro que, aun suponiendo que el artículo 21 permita tales prohibiciones especie por especie, indudablemente no supedita la negativa a conceder el permiso de importación a la adopción previa de un Reglamento de la Comisión que prohíba las importaciones controvertidas. A lo sumo podría considerarse que dicho artículo hace depender toda aplicación del artículo 10 de la entrada en vigor de normas generales y uniformes que establezcan los requisitos que debe cumplir todo certificado contemplado en el artículo 10. Pues bien, tal Reglamento ha sido adoptado. [4] El artículo 21 no ha podido pues obstaculizar la aplicación del artículo 10 al presente asunto.

34. El Gobierno demandado igualmente alega que una negativa a conceder los permisos de importación solicitados no puede estar justificada, dado que la recomendación de la Conferencia de las partes contratantes y todas las medidas exigidas a Bolivia no estaban directamente vinculadas con la supervivencia de las especies sino más bien con la necesidad de sancionar a las autoridades bolivianas por la insuficiente aplicación del Convenio.

35. No comparto este punto de vista. En efecto, es importante subrayar que el Convenio establece medidas administrativas con la única finalidad de proteger las especies contempladas en sus diversos apéndices y que dicha protección está pues indisolublemente vinculada a la aplicación de dichas medidas. De esta manera, el artículo II del Convenio establece precisamente que el apéndice II del mismo, en el que están enumeradas todas las especies de la parte 2 del anexo C del Reglamento nº 3626/82, incluye

«todas las especies que, si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación a menos que el comercio en especímenes de dichas especies esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar (una) utilización incompatible con su supervivencia».

36. La parte demandada también subraya que en el Derecho administrativo francés no es posible revocar con efecto retroactivo un acto individual legítimo y generador de derechos. Sin embargo esta consideración no puede tener la menor influencia sobre la existencia del incumplimiento controvertido, ni tampoco sobre los medios para subsanarlo. Ahora bien, según el artículo 171 del Tratado, cuando el Tribunal de Justicia declara el incumplimiento de un Estado miembro, éste adoptará las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia y, según una jurisprudencia reiterada, la parte demandada no puede liberarse de una obligación de Derecho comunitario invocando «disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno». [5] Además, y ante todo, debe destacarse que el acto individual controvertido ha infringido un Reglamento comunitario directamente aplicable en virtud del artículo 189 del Tratado y que por tanto no puede ser considerado legítimo.

3 — Véase el Reglamento (CEE) nº 2496/89 de la Comisión, de 2 de agosto de 1989, relativo a la prohibición de importar en la Comunidad marfil en bruto y elaborado, procedente del elefante africano (DO L 240, p. 5).

4 — Véase el Reglamento (CEE) nº 3418/83 de la Comisión, de 28 de noviembre de 1983, sobre las disposiciones relativas a la expedición y a la utilización uniformes de los documentos requeridos para la aplicación en la Comunidad del Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y de flora silvestres (DO L 344, p. 1; EE 15/04, p. 181).

5 — Véase la sentencia de 14 de junio de 1990 (Comisión/República italiana, C-48/89, Rec. 1990, p. I-2425).

37. Para finalizar, observamos que, en una carta de la Comisión (anexo 9 del recurso) dirigida al Ministerio federal alemán del Medio Ambiente, las autoridades francesas admitieron que los permisos de que se trata

«fueron concedidos por Bolivia en agosto de 1985, durante el período de suspensión por el CITES de toda importación procedente de Bolivia. Por esta razón hubiera debido denegarse la solicitud de la sociedad ARSI» *(traducción no oficial).*

38. Como la propia Comisión ha desistido, durante la vista, de la pretendida violación de los artículos 5 y 189 del Tratado, propongo que, por todas las razones antes expuestas, se declare que, al conceder los permisos de importación controvertidos, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la letra b) del apartado 1 del artículo 10 del Reglamento nº 3626/82 del Consejo y se condene en costas al Gobierno demandado.