CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 23 de octubre de 1997 *

1. La Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres [1] (en lo sucesivo, «Directiva») fue notificada a la República Federal de Alemania el 5 de junio de 1992. El apartado 1 de su artículo 23 dispone que los Estados miembros «pondrán en vigor las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la [...] Directiva en un plazo de dos años a partir de su notificación. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.» En consecuencia, dicho plazo expiró, por lo que se refiere a Alemania, el 5 de junio de 1994.

2. Al no disponer de ningún dato que le permitiera llegar a la conclusión de que el Derecho alemán se había adaptado a la Directiva, la Comisión dio comienzo a la fase administrativa previa del procedimiento regulado en el artículo 169 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en lo sucesivo, «Tratado») mediante el envío de un escrito de requerimiento el 9 de agosto de 1994. En su respuesta de 6 de octubre de 1994, Alemania no mostró su disconformidad con dicha imputación. La Comisión emitió un dictamen motivado el 28 de noviembre de 1995 en el cual señalaba que Alemania había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva al no haber adoptado las disposiciones necesarias y le concedía un plazo de dos meses para atenerse a ella. El presente procedimiento se inició, conforme al artículo 169 del Tratado, mediante un escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de febrero de 1997.

3. En su escrito de interposición del recurso, la Comisión señalaba que no había llegado a su conocimiento que se hubieran adoptado ni notificado todas las disposiciones necesarias para atenerse a la Directiva, como tampoco que la parte demandada hubiera respondido ni se hubiera atenido al dictamen motivado. Por consiguiente, solicitaba al Tribunal de Justicia que declarara que Alemania había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y, en particular, del párrafo tercero del artículo 189 y del párrafo primero del artículo 5.

4. En su escrito de contestación, Alemania reconoció que no había adoptado todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva. Como información complementaria, añadía que las autoridades públicas competentes aplicaban directamente la Directiva y que las disposiciones nacionales en vigor se interpretaban en consonancia con la misma. Además, se había presentado al Bundestag un proyecto de Ley por el que se modifica la Bundesnaturschutzgesetz (Ley Federal de

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 206, p. 7.

Protección de la Naturaleza); se preveía que el procedimiento legislativo culminara en el otoño de 1997.

5. La Directiva se fundamenta en la afirmación, contenida en el primer considerando de su exposición de motivos, según la cual «la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, así como de la flora y de la fauna silvestres constituyen un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad». El cuarto considerando señala que, puesto que «los hábitats y las especies amenazadas forman parte del patrimonio natural de la Comunidad y [habida cuenta] de que las amenazas que pesan sobre ellos tienen a menudo un carácter transfronterizo, es necesario tomar medidas a nivel comunitario a fin de conservarlos». Esta Directiva guarda una estrecha relación con la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres [2] (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»). [3] Personalmente, considero que la definición dada por el Tribunal de Justicia, desde sus primeras sentencias en esta materia, de la obligación de adaptar el Derecho interno a la Directiva sobre las aves es también aplicable *mutatis mutandis* a la obligación de adaptar el Derecho interno a la presente Directiva. Por citar un ejemplo, en su sentencia Comisión/Bélgica, el Tribunal de Justicia declaró que la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente que las disposiciones de ésta se incluyan formal y textualmente en otra norma expresa y específica de Derecho nacional; puede ser suficiente la existencia de un contexto normativo general si éste garantiza efectivamente la plena aplicación de la Directiva de una forma suficientemente clara y precisa. [4] A dicho principio general añadía una matización que reviste especial importancia en el presente caso conforme a la cual «la exactitud de la adaptación del Derecho interno reviste una especial importancia en un caso como el presente en el que la administración del patrimonio común se confía a los Estados miembros en su propio ámbito territorial». [5]

6. Alemania ha reconocido expresamente que no ha adoptado todas las disposiciones necesarias para atenerse a la Directiva; no ha afirmado que las medidas de las autoridades públicas como tampoco la interpretación de las disposiciones nacionales aplicables garanticen dicha conformidad y, de hecho, el Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones que «simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado». [6] En estas circunstancias, considero que deben estimarse las pretensiones de la Comisión, tanto en lo relativo al fondo del asunto como en cuanto a las costas.

2 — DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125.

3 — Véase el punto 70 de mis conclusiones presentadas en el asunto sobre el que recayó la sentencia de 11 de julio de 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, Rec. pp. I-3805 y ss., especialmente pp. I-3832 y I-3833).

4 — Sentencia de 8 de julio de 1987 (247/85, Rec. p. 3029), apartado 9.

5 — *Loc. cit.*

6 — Sentencia de 7 de marzo de 1996, Comisión/Francia (C-334/94, Rec. p. I-1307), apartado 30.

Conclusión

7. A la luz de todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la Directiva 92/42/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

2) Condene en costas a la República Federal de Alemania.»