

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 10 de diciembre de 2002 \*

En el asunto C-362/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. K. Banks, en  
calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Irlanda, representada por el Sr. D.J. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por  
las Sras. D. McGuinness, SC, y D.R. Phelan, BL, que designa domicilio en  
Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones  
que le incumben en virtud de la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del  
Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de  
la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya  
obtenido el título (DO L 77, p. 36), al no haber adoptado las disposiciones  
legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo  
establecido en la citada Directiva, o al no haber informado a la Comisión al  
respecto,

\* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, los Sres. J.-P. Puissechet (Ponente), M. Wathelet y C.W.A. Timmermans, Presidentes de Sala, y los Sres. D.A.O. Edward, A. La Pergola y P. Jann, las Sras. F. Macken y N. Colneric y los Sres. S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;  
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de septiembre de 2002;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de septiembre de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 98/5/CE

del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título (DO L 77, p. 36), al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la citada Directiva o al no haberle informado al respecto.

2 El artículo 16, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 98/5 dispone:

«Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 14 de marzo de 2000. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.»

#### Procedimiento administrativo previo

3 Al no haber recibido de Irlanda ninguna comunicación acerca de las medidas adoptadas para adaptar su ordenamiento jurídico interno a la Directiva 98/5, la Comisión requirió al Gobierno irlandés, mediante escrito de 8 de agosto de 2000, conforme al artículo 226 CE, para que le presentara sus observaciones en un plazo de dos meses.

4 El Gobierno irlandés respondió al citado requerimiento mediante escrito de 16 de enero de 2001, recibido por la Comisión el 17 de enero siguiente, es decir más de tres meses después de haber expirado el plazo de dos meses que se le había concedido. Dicho Gobierno indicaba esencialmente que continuaban siendo objeto de examen los proyectos de disposiciones legales y administrativas necesarias para adaptar el Derecho interno a la Directiva 98/5 y que las citadas disposiciones entrarían en principio en vigor a comienzos del año 2001.

- 5 El 24 de enero de 2001, la Comisión dirigió a Irlanda un dictamen motivado en el cual le instaba a adoptar todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 98/5 en un plazo de dos meses. En el punto 3 del dictamen citado, la Comisión afirmaba, en particular, que, «hasta esa fecha, no se había recibido respuesta oficial» alguna del Gobierno irlandés. Por lo tanto, la Comisión consideraba que Irlanda no había adoptado ni había comunicado medida alguna de adaptación del Derecho interno y que dicha circunstancia justificaba el envío de un dictamen motivado.
- 6 El Gobierno irlandés respondió al dictamen motivado mediante escrito de 29 de enero de 2001, recordando que había comunicado sus observaciones a la Comisión y adjuntando como anexo una copia de su escrito de 16 de enero de 2001. En esta segunda respuesta no se ponía ningún dato nuevo en conocimiento de la Comisión.
- 7 La Comisión no recibió posteriormente ninguna otra información.

### **Sobre la admisibilidad**

- 8 En su escrito de interposición del recurso, la Comisión afirma, con carácter principal, que Irlanda ha incumplido sus obligaciones al no haber adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 98/5 dentro del plazo señalado para ello. La Comisión destaca que Irlanda no niega la imputación formulada contra ella.
- 9 Sin embargo, en su escrito de contestación, el Gobierno irlandés alega que debe declararse la inadmisibilidad del recurso interpuesto contra él por cuanto la Comisión no ha observado los requisitos de emisión del dictamen motivado.

Considera que la Comisión ha afirmado erróneamente, en su dictamen motivado, que su escrito de requerimiento no había recibido respuesta alguna. El citado Gobierno recuerda que había llamado la atención de la Comisión sobre la citada irregularidad y considera que la Comisión, en lugar de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia, hubiera debido tener en cuenta sus observaciones y aclarar en un nuevo dictamen motivado las razones por las que consideraba que la respuesta de las autoridades irlandesas era insuficiente. En apoyo de este planteamiento, el Gobierno irlandés invoca en particular el auto del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1995, Comisión/España (C-266/94, Rec. p. I-1975), apartados 24 a 26, relativo a un recurso por incumplimiento presentado en circunstancias idénticas, en el cual el Tribunal de Justicia declaró que el desarrollo del procedimiento administrativo previo había sido irregular y que esta circunstancia hacía manifiestamente inadmisibles el recurso de la Comisión.

- 10 El citado Gobierno añade que la Comisión reconoce en su escrito de interposición del recurso que el procedimiento administrativo previo había sido irregular.
  
- 11 En su réplica, la Comisión alega, en primer lugar, que no le llegaron a tiempo las observaciones del Gobierno irlandés, ya que éstas no se le enviaron sino mucho después de que hubiera expirado el plazo de dos meses concedido en el escrito de requerimiento. La Comisión considera que podía no tener en cuenta la respuesta del Gobierno irlandés, «simplemente porque esta respuesta había llegado justo antes del envío del dictamen».
  
- 12 En segundo lugar, la Comisión considera que, aunque el Gobierno irlandés hubiera cursado a su debido tiempo sus observaciones, éstas no hubieran podido convencerla de que no había existido un incumplimiento. En consecuencia, la Comisión afirma que, en cualquier caso, estaba justificado el envío de un dictamen motivado y que el hecho de no haber tenido en cuenta las citadas observaciones, cosa que ella no niega, no puede justificar la inadmisibilidad del recurso interpuesto contra Irlanda.

- 13 En tercer lugar, la Comisión estima que, de todos modos, no concurren en el presente caso las circunstancias a la vista de las cuales el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso por incumplimiento en el auto Comisión/España, antes citado. Según la Comisión, el Tribunal de Justicia no manifestó que un recurso interpuesto contra un Estado miembro debe considerarse inadmisibile cuando no se hayan tenido en cuenta las observaciones formuladas por el citado Estado miembro, sino que declaró únicamente la inadmisibilidad del recurso que se había interpuesto ante él debido a la existencia de medidas nacionales que llevaban a cabo una adaptación parcial del Derecho interno a la Directiva controvertida, y en la medida en que el Reino de España había respondido dentro del plazo señalado por la Comisión en su escrito de requerimiento. La Comisión sostiene que, en el marco del presente recurso, se echan en falta estos dos elementos.
- 14 Con carácter preliminar, conviene recordar que, en contra de lo que parece afirmar la Comisión, la procedencia de su dictamen motivado, suponiendo que quedase acreditada, no implicaría en modo alguno la subsanación de un vicio del que adolezca la fase administrativa previa del procedimiento por incumplimiento.
- 15 El procedimiento previsto en el artículo 226 CE consta de dos fases sucesivas, una fase previa de índole administrativa y una fase contenciosa ante el Tribunal de Justicia.
- 16 El objetivo del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro la posibilidad de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario o de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión (sentencia de 2 de febrero de 1988, Comisión/Bélgica, 293/85, Rec. p. 305, apartado 13; auto Comisión/España, antes citado, apartado 16, y sentencia de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia, C-1/00, Rec. p. I-9989, apartado 53).

- 17 La regularidad del procedimiento administrativo previo constituye una garantía esencial querida por el Tratado CE no sólo para la protección de los derechos del Estado miembro de que se trate, sino también para garantizar que el eventual procedimiento contencioso tenga por objeto un litigio claramente definido (sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 53).
- 18 El procedimiento administrativo previo persigue, pues, las tres finalidades siguientes: permitir al Estado miembro poner fin a la posible infracción, colocarle en condiciones de ejercitar su derecho de defensa y delimitar el objeto del litigio con vistas a un posible recurso ante el Tribunal de Justicia.
- 19 Consta que la Comisión había recibido las observaciones del Gobierno irlandés siete días antes de dirigirse un dictamen motivado. Ninguna disposición del Derecho comunitario sanciona la inobservancia del plazo señalado por la Comisión para responder a su escrito de requerimiento con la inadmisibilidad de las observaciones del Estado miembro. Por consiguiente, incumbía, en principio, a la Comisión exponer, en su dictamen motivado, las apreciaciones que considerase oportunas sobre dichas observaciones, antes de precisar las imputaciones que quisiera formular, en lugar de afirmar erróneamente que no había recibido ninguna respuesta oficial de Irlanda.
- 20 Sin embargo, la Comisión no ha colocado al Estado miembro en la imposibilidad de poner fin a la infracción ni ha conculcado su derecho de defensa; además, la circunstancia de que no haya tenido en cuenta las observaciones de Irlanda no ha tenido influencia alguna sobre la delimitación del objeto del litigio. En efecto, del apartado 4 de la presente sentencia se deduce que Irlanda se limitó, en su respuesta al escrito de requerimiento de la Comisión, a anunciar la futura adopción de unas medidas de adaptación del Derecho interno que actualmente se están estudiando.

- 21 En estas circunstancias, por muy lamentable que pueda parecer la forma en que se ha desarrollado el procedimiento administrativo previo, no puede considerarse que el dictamen motivado adolezca de un vicio sustancial que provoque la inadmisibilidad del recurso por incumplimiento de la Comisión.
- 22 De todo lo anterior se desprende que debe declararse la admisibilidad del recurso de la Comisión.

### **Sobre el incumplimiento**

- 23 Dado que no se ha llevado a cabo la adaptación del Derecho interno a la Directiva 98/5, relativa al ejercicio de la profesión de abogado dentro del plazo señalado, como reconoce, por su parte, el Gobierno irlandés, debe considerarse fundado el recurso interpuesto por la Comisión.
- 24 Procede, pues, declarar que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 98/5 al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la citada Directiva.

### **Costas**

- 25 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha pedido que se condene a Irlanda. Al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título, al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la citada Directiva.
  
- 2) Condenar en costas a Irlanda.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Wathelet

Timmermans

Edward

La Pergola

Jann

Macken

Colneric

von Bahr

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de diciembre de 2002.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

I - 11451