

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. M. POIARES MADURO

presentadas el 1 de abril de 2004¹

1. El presente recurso, interpuesto en virtud del artículo 226 CE, tiene por objeto que el Tribunal de Justicia declare que la República Italiana ha incumplido sus obligaciones derivadas del artículo 10 CE, al no haber cooperado de manera leal con la Comisión de las Comunidades Europeas.

I. Marco jurídico, hechos y procedimiento administrativo previo

2. Quiero recordar que el artículo 10 CE, párrafo primero, dispone que «los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión». Basándose en esta disposición, la Comisión señala que el comportamiento de la República Italiana, al no haber respondido a sus reiteradas peti-

ciones de información, constituye una infracción del deber de cooperar de manera leal con la Comisión en el cumplimiento de su misión de vigilancia del respeto del Derecho comunitario.

3. Estos son, brevemente, los hechos del asunto. En el año 2000, un operador económico presentó una denuncia a la Comisión sobre la mala aplicación, en una depuradora italiana, de las Directivas 89/655/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo (Segunda Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE),² y 89/391/CEE, del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.³ El 3 de agosto del mismo año, la Comisión dirigió a la República Italiana un escrito en el que solicitaba información adicional sobre los hechos imputados, para examinar más detenidamente la situación. A falta de respuesta de las autoridades italianas, el 19 de marzo de 2001, envió un segundo escrito pidiendo al Gobierno italiano que aportara las informaciones solicitadas en el plazo de un mes a

1 — Lengua original: portugués.

2 — DO L 393, p. 13.

3 — DO L 183, p. 1.

partir de la recepción de dicha petición. Al no haber obtenido respuesta, la Comisión decidió incoar el procedimiento previsto en el artículo 226 CE. Mediante escrito de requerimiento notificado a las autoridades italianas el 24 de octubre de 2001, instó a este Estado miembro a presentar sus observaciones sobre un supuesto incumplimiento de sus obligaciones derivadas de los artículos 1 de la Directiva 89/655, 4 de la Directiva 89/391 y 10 CE y 249 CE. Mediante dictamen motivado de 18 de julio de 2003, la Comisión reiteró sus imputaciones y requirió a la República Italiana para que cumpliera sus obligaciones en el plazo de dos meses a partir de su notificación.

II. Sobre el incumplimiento de la obligación de cooperación

4. Las autoridades italianas no respondieron a las peticiones insistentes de la Comisión hasta que se interpuso el presente recurso. Pero, en las observaciones que ha presentado al Tribunal de Justicia, la República Italiana niega enérgicamente haber incumplido su obligación de cooperación leal. Afirma que está acreditado que el Derecho italiano ha sido adaptado de forma completa y correcta a las Directivas de que se trata en este asunto.

5. Es evidente que la parte demandada ha entendido mal el objeto del recurso. Mientras que en la fase administrativa, la Comisión imputaba a la República Italiana la

infracción de determinadas disposiciones de las Directivas 89/655 y 89/391, así como el incumplimiento de su obligación de cooperación, en su recurso limitó el objeto del litigio a esta última imputación. Ante el Tribunal de Justicia, la Comisión no imputa a la República Italiana que no haya adoptado correctamente las medidas adecuadas para aplicar las Directivas comunitarias. Lo que le imputa es no haber cooperado de forma leal con ella, al no aportarle la información solicitada.

6. Es sabido que el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 10 CE impone a los Estados miembros la obligación de facilitar el cumplimiento de la misión que el artículo 211 CE, primer guión, confía a la Comisión, que consiste en velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado CE, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del mismo.⁴ Se deduce de ello una obligación de facilitar a la Comisión la información que necesite.⁵ Sin embargo, ¿basta un incumplimiento de esta obligación para constituir un incumplimiento claro? Me parece que no hay duda al respecto. El Tribunal de Justicia ha reconocido claramente que la negativa a ayudar a la Comisión en el cumplimiento de su misión puede constituir un incumplimiento claro por el Estado de sus obligaciones derivadas del artículo 10 CE.⁶ Si, en

4 — Sentencia de 11 de diciembre de 1985, Comisión/Grecia (192/84, Rec. p. 3967), apartado 19.

5 — Véanse, en particular, las sentencias de 24 de marzo de 1988, Comisión/Grecia (C-240/86, Rec. p. 1835); de 24 de marzo de 1994, Comisión/Reino Unido (C-40/92, Rec. p. I-989), y de 6 de marzo de 2003, Comisión/Luxemburgo (C-478/01, Rec. p. I-2351).

6 — Sentencia de 19 de febrero de 1991, Comisión/Bélgica (C-374/89, Rec. p. I-367).

algunos casos, el Tribunal de Justicia se negó a aplicar esta disposición general, ello no quiere decir que le negara carácter imperativo, sino que sencillamente, le parecía aplicable una obligación específica basada en una disposición de Derecho primario o de Derecho derivado más concreta.⁷ En esos casos, el Tribunal de Justicia aplicaba sencillamente el principio según el cual las normas especiales derogan a las normas generales en los límites de su ámbito de aplicación (*specialia generalibus derogant*).

7. Queda por examinar si, en el caso de autos, la negativa a cooperar puede estar justificada. El Gobierno italiano explica su silencio por la falta de precisión de las peticiones formuladas por la Comisión. Ni el escrito de requerimiento ni el dictamen motivado precisan el lugar de la supuesta infracción. Al carecer de información concreta acerca de la depuradora que es objeto de la denuncia, las autoridades competentes no pudieron responder a las peticiones y activar la cooperación con la Comisión.

8. La jurisprudencia establece claramente que la cooperación leal que gobierna las relaciones entre la Comunidad y sus Estados miembros se basa en deberes recíprocos que obligan no únicamente a los Estados, sino también a las instituciones comunitarias.⁸ Para que el Estado pueda dar a la Comisión la información específicamente solicitada, hace falta que la petición dirigida por la

Comisión cumpla determinados requisitos de claridad y precisión.⁹ Esto no significa, sin embargo, que el Estado que se ve en la imposibilidad de facilitar esta información, pueda mantener un silencio total frente a la Comisión. En efecto, cabría preguntarse si, en tal caso, el principio de cooperación leal no obliga al Estado a dirigirse a la Comisión para que ésta precise su petición. En mi opinión, ésta podría ser la consecuencia lógica del espíritu con el que se ha concebido la cooperación leal en el sistema institucional de la Comunidad.

9. Sin embargo, en nuestro caso es ocioso entrar en esta discusión. Ha de reconocerse, en efecto, que las autoridades italianas conocían todos los hechos necesarios para hacer las comprobaciones requeridas y facilitar a la Comisión los datos solicitados. Los escritos dirigidos por la Comisión antes del inicio del procedimiento administrativo previo indican claramente el lugar que fue objeto de la denuncia. Los escritos de 3 de agosto de 2000 y 19 de marzo de 2001 muestran claramente que las infracciones recogidas en la denuncia presentada ante la Comisión se referían a una «depuradora situada en el municipio de Mandello del Lario en Lombardía». El escrito de 3 de agosto de 2000 precisa las insuficiencias con respecto a la Directiva 89/655 que afectan a esta instalación. Desde esa fecha, las autoridades italianas disponían por tanto de todos los datos que les permitían responder

7 — Véanse, en particular, la sentencia de 11 de marzo de 1992, *Compagnie commerciale de l'Ouest* y otros (asuntos acumulados C-78/90 a C-83/90, Rec. p. I-1847), apartado 19.

8 — Véase como más reciente la sentencia de 4 de marzo de 2004, *Alemania/Comisión* (C-344/01, Rec. p. I-2081), apartado 79.

9 — Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon, en el asunto en el que recayó la sentencia de 11 de diciembre de 1985, *Comisión/Grecia*, citada en la nota 4, punto 7.

a la petición de información de la Comisión. En tales circunstancias, la Comisión podía justificadamente remitirse, durante el procedimiento por incumplimiento, a los escritos anteriores a la incoación del procedimiento, que contenían todas las informaciones adecuadas para establecer una buena cooperación. Por tanto, nada se opone a que la negativa de la República Italiana a responder a la petición de información de la Comisión se considere contraria a las obligaciones que le impone el artículo 10 CE.

ción precisa de las imputaciones durante el procedimiento de declaración de incumplimiento desempeña una función esencial en la protección del derecho de defensa del Estado demandado. Pues bien, tal como recuerda el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Italia, de 9 de noviembre de 1999, «la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente sus observaciones constituye, aun cuando éste considere que no debe utilizarla, una garantía esencial establecida por el Tratado y su observancia es un requisito sustancial de forma de la regularidad del procedimiento por el que se declara un incumplimiento de un Estado miembro».¹¹

10. No obsta a esta conclusión el hecho de que el presente asunto se refiera a un caso de «muy escasa importancia», «muy especial y extremadamente delimitado», como subraya el Estado demandado. Según reiterada jurisprudencia, el incumplimiento existe, con independencia de la importancia de las posibles consecuencias que se puedan derivar del mismo.¹⁰

III. Sobre la supuesta imprecisión de las pretensiones del recurso

11. El Gobierno italiano alega también que el recurso no contiene los elementos indispensables para ejercitar el derecho de defensa. Procede recordar que la identifica-

12. Sin embargo, en el caso de autos es improcedente un argumento semejante. La imputación figura claramente identificada en el escrito de interposición del recurso. Es necesario recordar, en efecto, que el objeto del litigio se determina a través de las imputaciones que figuran en el escrito de requerimiento, la conclusión del dictamen motivado y las pretensiones del recurso. En éstas, la Comisión se limita a reprochar al Gobierno italiano que no facilitara información alguna sobre los hechos comunicados por el denunciante, tal como figuraban en las primeras peticiones de información. Pues bien, el Gobierno italiano podía perfectamente exponer en su descargo las razones de la supuesta imposibilidad de comunicar las informaciones solicitadas. Por consiguiente, no se ha demostrado que el procedimiento de declaración de incumplimiento adolezca de irregularidad.

10 — Sentencia de 27 de noviembre de 1990, Comisión/Italia (C-209/88, Rec. p. I-4313), apartado 13.

11 — Asunto C-365/97, Rec. p. I-7773, apartado 23 de la sentencia.

IV. Conclusión

13. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, al no haber aportado información a la Comisión de las Comunidades Europeas, a raíz de una petición relativa a la aplicación de determinadas disposiciones de las Directivas 89/655/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo (Segunda Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE), y 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, en una depuradora de aguas residuales claramente identificada.
- 2) Condene en costas a la República Italiana.