CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 28 de febrero de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante sentencia de 11 de julio de 1985, [1] el Tribunal de Justicia declaró un incumplimiento por parte de la República Italiana consistente en no haber efectuado la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera, según las modalidades previstas por la Directiva 78/546/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1978, relativa a la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera en el marco de una estadística regional. [2]

2. La Comisión solicita hoy a este Tribunal que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 171 del Tratado al seguir sin efectuar la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera según las modalidades de la referida Directiva.

3. Mediante escrito de 22 de junio de 1988, la Comisión requirió al Gobierno italiano basándose en que los datos proporcionados por éste durante el período comprendido entre julio de 1985 y marzo de 1988 no permitían reconstituir uno o varios de los seis cuadros previstos por la Directiva. Mediante escritos de 4 y 8 de julio de 1988, la Representación Permanente de Italia transmitió varios cuadros a la Comisión.

4. A pesar de estas informaciones, la Comisión estimó que los datos suministrados por el Gobierno italiano permitían reconstituir sólo parcialmente los transportes nacionales y en absoluto los internacionales expresados en toneladas según las modalidades de la referida Directiva. Dirigió, el 10 de abril de 1989, un dictamen motivado a Italia, que transmitió, el 28 de junio de 1989, datos suplementarios que la Comisión sigue considerando incompletos tanto en lo que respecta a los transportes nacionales como a los internacionales. El presente recurso fue interpuesto el 21 de agosto de 1989.

5. Unicamente en la vista el Gobierno demandado invocó la inadmisibilidad del recurso en la medida en que, al ser su fundamento legal el artículo 171 del Tratado CEE, no puede basarse en conductas posteriores a la mencionada sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1985. Según la República Italiana, se trata, en efecto, de incumplimientos nuevos y diferentes respecto a lo que constituyó el objeto de la cosa juzgada.

6. La Comisión considera que, habida cuenta de la fase del procedimiento en que se opuso esta excepción, el Tribunal de Justicia debe excluirla por ser extemporánea. En cualquier caso, la considera infundada.

7. En primer lugar, ¿se trata de una excepción de inadmisibilidad? En efecto, el artículo 171 no establece ningún recurso específico, sino que impone una obligación determinada a cargo del Estado de que se trate: adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de

* Lengua original: francés.

1 — Comisión/Italia (101/84, Rec. p. 2629).

2 — DO L 168, p. 29; EE 07/02, p. 107.

Justicia. El recurso que se interpone cuando la Comisión considera que un Estado no ha ejecutado correctamente una sentencia es siempre el previsto en el artículo 169. Pero la obligación respecto de la cual se pide a este Tribunal que declare su inobservancia ya no es aquélla cuyo incumplimiento fue declarado mediante la mencionada sentencia, sino la obligación del Estado afectado de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de las decisiones del Tribunal de Justicia. Ahora bien, manteniendo que el presente recurso se refiere erróneamente al artículo 171, Italia alega que en realidad una conducta posterior a la sentencia del Tribunal de Justicia no puede, en el presente asunto, ser invocada como constitutiva de una falta de ejecución de dicha sentencia. En otras palabras, la obligación cuya inobservancia se alega no puede hacer que se declare un incumplimiento. ¿No se trata, en definitiva, de aducir que los elementos constitutivos del incumplimiento no se reúnen y que, por tanto, el recurso es infundado? Pero es cierto que en la sentencia Comisión/Bélgica,[3] cuando dicho Estado impugnó la admisibilidad de un recurso relativo al artículo 171 en la medida en que se refería a un incumplimiento diferente del que había sido objeto de la primera sentencia, este Tribunal no cuestionó, al parecer, que se tratase de una excepción de inadmisibilidad. Y, por lo demás, se trata de oponerse al examen de un nuevo recurso basado en la inobservancia de los efectos de una sentencia con motivo de que precisamente esta última no puede tener el alcance que la demandante le atribuye; en cierto modo, una excepción de «cosa no juzgada». Por tanto, podría considerarse que se trata de un supuesto de inadmisibilidad que, por otra parte, podría ser establecido de oficio por el Tribunal de Justicia, como ocurre con la excepción de cosa juzgada.[4]

8. Sin embargo, quizá no sea indispensable que este Tribunal se pronuncie sobre la naturaleza jurídica de la «excepción» propuesta por el Gobierno demandado. Si se tratase de un motivo de fondo, este Tribunal debería examinar el contenido de dicho argumento a pesar de la fase en que Italia lo invocó. En efecto, me parece evidente que el Tribunal de Justicia tiene la obligación, en todo caso, de comprobar la existencia de los elementos constitutivos del incumplimiento, aun cuando el Estado demandado se abstenga de invocar el carácter erróneo de la obligación cuyo incumplimiento se alega.

9. Señalaré, en primer lugar, que la Comisión, en el dictamen motivado, se refirió a un incumplimiento tanto de la Directiva como del artículo 171. En cambio, el propio recurso se refiere sólo a la inobservancia de esta última disposición que resulta del incumplimiento reiterado de la Directiva de que se trata.

10. Esta prevé entre otras cosas, recordémoslo, que cada Estado miembro debe comunicar anualmente a la Comisión los datos estadísticos anuales relativos a los transportes efectuados por los vehículos matriculados en ese Estado miembro en el territorio de dicho Estado (transportes nacionales) y entre ese Estado y otro Estado miembro o un Estado tercero (transportes internacionales). Los Estados miembros debían adoptar las medidas necesarias para cumplir la Directiva, a más tardar el 1 de enero de 1979.

11. En su sentencia de 1985, este Tribunal declaró que Italia había incumplido dichas obligaciones al no efectuar la relación estadística. La Comisión había afirmado entonces, sin que lo impugnara el Gobierno italiano (que invocaba las constantes dificultades debidas a un atentado que había destruido, a finales de 1979, el centro de tratamiento de datos estadísticos del Ministerio de Transportes), que el Estado demandado sólo había suministrado datos incompletos para los años 1979 y 1980 en lo que res-

3 — Sentencia de 4 de febrero de 1988 (391/85, Rec. p. 579).

4 — Auto de 1 de abril de 1987, Ainsworth y otros (asuntos acumulados 159/84, 267/84, 12/85 y 264/85, Rec. p. 1579) apartados 3 y 4.

pecta a los transportes internacionales. No se había comunicado a la Comisión ningún dato relativo a los transportes nacionales.

12. Si se estimase la tesis del Gobierno italiano, la referida sentencia no tendría ningún efecto en cuanto al cumplimiento de esas obligaciones en lo que respecta al período posterior al pronunciamiento de la sentencia. Su único efecto consistiría, en definitiva, en obligar a «reparar» el incumplimiento de dichas obligaciones en lo que respecta al período anterior a la sentencia (o al dictamen motivado, incluso al escrito de requerimiento). En el presente asunto, ¿cuál sería el interés del tal «reparación», realizada con varios años de retraso?

13. El carácter singularmente restrictivo que la República Italiana parece atribuir al artículo 171 del Tratado contrasta con la firmeza de los términos utilizados por este Tribunal para recordar los efectos de una sentencia de incumplimiento:

«La declaración, en una sentencia que tenga fuerza de cosa juzgada en lo que respecta al Estado miembro afectado, de un incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario implica para las autoridades nacionales competentes la prohibición de pleno derecho de aplicar una prescripción nacional reconocida como incompatible con el Tratado y, dado el caso, *la obligación de adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar el pleno efecto del Derecho comunitario.* De ello se deduce que, sólo a causa de la sentencia en la que se declara el incumplimiento, el Estado miembro afectado está obligado a adoptar, sin poder oponer obstáculo alguno del tipo que sea, *todas las medidas necesarias para eliminar el incumplimiento*» [5] *(traducción provisional).*

5 — Auto de 28 de marzo de 1980, Comisión/Francia (asuntos acumulados 24/80 y 97/80 R, Rec. p. 1319, el subrayado es mío).

14. No pretendo solicitar esta decisión, teniendo en cuenta que la ejecución de una sentencia en la que se declara el incumplimiento de una obligación que incumbe a un Estado miembro en virtud de una Directiva que le impone una conducta determinada consiste en poner fin *definitivamente* a dicho incumplimiento adoptando todas las medidas necesarias para obtener el resultado que se le exige. Mientras subsista el incumplimiento de las obligaciones declarado mediante la sentencia del Tribunal de Justicia, el Estado no ha ejecutado dicha sentencia. Este punto de vista no puede variar cuando la obligación debe cumplirse, no de manera instantánea (por ejemplo, la adopción o la modificación de una normativa), sino sucesivamente, como ocurre en el caso de autos.

15. Sería singularmente paradójico que, debido al carácter «contrario» de la obligación que le incumbe, el Estado afectado pudiera invocar la falta de efectos de la sentencia posteriores al pronunciamiento de la misma.

16. Sin duda, en el caso de autos, las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia coinciden exactamente con el cumplimiento de las obligaciones que la Directiva impone de todos modos. Por lo tanto, la inobservancia de éstas revela precisamente la inexistencia de medidas de ejecución de la sentencia: *no se ha puesto fin al incumplimiento de la misma obligación.*

17. Es cierto que sigue sin resolverse la cuestión de si el artículo 171 puede ser invocado contra un Estado que, tras haber puesto fin realmente al incumplimiento de sus obligaciones durante un período significativo, volviese luego a incumplirlas. En tal caso, podría discutirse si los efectos de la sentencia se habían «agotado» o no. Pero, en cambio, no cabe ninguna duda cuando se trata, como ocurre en el presente asunto, del incumplimiento *continuo* por parte de un Estado miembro *de la misma obligación.*

18. Queda por examinar, por tanto, la cuestión de si Italia adoptó las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de este Tribunal.

19. Mis observaciones a este respecto serán sucintas.

20. El Gobierno italiano no ha impugnado realmente el incumplimiento y reconoce no haber suministrado de manera completa todos los datos requeridos. Por otra parte, sus pretensiones consisten en pedir a la Comisión que desista de su recurso, habida cuenta de las iniciativas que ya se han tomado. Estas, es decir, la investigación iniciada por el Istituto Centrale di Statistica, no pueden evidentemente influir en modo alguno en la declaración del incumplimiento, ya que,

«aun cuando el artículo 171 del Tratado no precisa el plazo en el que debe producirse la ejecución de una sentencia, consta que dicha ejecución debe iniciarse inmediatamente y debe concluir en el plazo más breve posible». [6]

21. En cuanto a la escasa importancia de los datos no proporcionados, me limitaré a señalar que el propio Estado demandado considera, por una parte, que los datos relativos al transporte local se dan en sus «componentes generales» y, por otra parte, que faltan los datos relativos al transporte internacional por grupo de países.

22. Procede hacer dos observaciones a este respecto.

23. En primer lugar, la Comisión señala acertadamente que las estadísticas que no son completas o exactas al 100 % son inutilizables y que, en cualquier caso, la regla *de minimis* no puede aplicarse en el marco del procedimiento del artículo 169 del Tratado.

24. En segundo lugar, la República Italiana explica que la falta de datos por grupo de países es consecuencia de la propia organización de la investigación efectuada entonces. Me limitaré a recordar que

«es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones que resultan del Derecho comunitario». [6]

25. Por consiguiente, propongo a este Tribunal que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 171 del Tratado CEE, al seguir sin aplicar la Directiva 78/546 del Consejo, de 12 de junio de 1978, relativa a la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera en el marco de una estadística regional, a pesar de la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1985, y que condene en costas al Estado demandado.

6 — Véase, recientemente, la sentencia de 19 de febrero de 1991, Comisión/Bélgica (C-375/89, Rec. p. I-383).