SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 7 de febrero de 1973 *

En el asunto 39/72,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por sus Consejeros Jurídicos, Sres. Armando Toledano-Laredo y Giancarlo Olmi, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el de su Consejero Jurídico, Sr. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. Adolfo Maresca, Embajador, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Giorgio Zagari, sostituto avvocato generale dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento (CEE) nº 1975/69 del Consejo, de 6 de octubre de 1969, por el que se establece un régimen de primas por el sacrificio de vacas y de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y del Reglamento (CEE) nº 2195/69 de la Comisión, de 4 de noviembre de 1969, por el que se establecen las modalidades de aplicación

* Lengua de procedimiento: italiano.

relativas al régimen de primas por sacrificio de vacas y de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt, Presidente; R. Monaco y P. Pescatore (Ponente), Presidentes de Sala; A.M. Donner y J. Mertens de Wilmars, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Mayras;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Considerando que, mediante escrito de 3 de julio de 1972, la Comisión interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, que tiene por objeto que se declare que, al no adoptar las medidas necesarias para hacer posible en su territorio la aplicación efectiva y dentro de los plazos correspondientes del régimen de primas por sacrificio de vacas lecheras (en lo sucesivo, «primas por animal sacrificado») y del régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos (en lo sucesivo, «primas por no comercialización»), la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento (CEE) nº 1975/69 del Consejo, de 6 de octubre de 1969, por el que se establece un régimen de primas por sacrificio de vacas y de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos (DO L 252, p. 1) y del Reglamento (CEE) nº 2195/69 de la Comisión,

de 4 de noviembre de 1969, por el que se establecen las modalidades de aplicación relativas al citado Reglamento (DO L 278, p. 6).

2 Considerando que el Reglamento nº 1975/69, modificado por el Reglamento (CEE) nº 580/70 del Consejo, de 26 de marzo de 1970 (DO L 70, p. 30), estableció, con objeto de reducir los excedentes de leche y de productos lácteos que existían en ese momento en la Comunidad, un régimen de primas destinado a fomentar el sacrificio de vacas lecheras y la no comercialización de leche y de productos lácteos;

que las modalidades de aplicación de dicho régimen fueron establecidas por la Comisión mediante el Reglamento nº 2195/69, modificado y completado posteriormente en reiteradas ocasiones;

que, con arreglo a las referidas disposiciones, incumbía a los Estados miembros adoptar, en los plazos establecidos, una serie de medidas de aplicación, concretamente en lo relativo a la presentación y comprobación de las solicitudes de los agricultores, a la inscripción en un registro del compromiso mediante el que los solicitantes renunciaban total y definitivamente a la producción o a la cesión de leche, a la notificación a la Comisión del número y de la importancia de las solicitudes recibidas, al control de la ejecución de los compromisos asumidos, y, por último, al pago de las primas a quienes tuviesen derecho a las mismas;

3 que en lo relativo, por una parte, a las primas por animal sacrificado, los citados Reglamentos fijaron entre el 1 y el 20 de diciembre de 1969 el período dentro del que habían de presentarse ante la autoridad nacional competente las solicitudes para obtener las primas, y entre el 9 de febrero y el 30 de abril de 1970, el período para llevar a cabo el sacrificio de las reses, con una prórroga de los 30 días posteriores al parto para las vacas lecheras que alumbraran entre el 1 de abril y el 31 de mayo de 1970;

que, de conformidad con las modalidades establecidas por los artículos 4 del Reglamento nº 1975/69 y 10 del Reglamento nº 2195/69, el pago de las primas debía efectuarse en un plazo de dos meses a contar desde la prueba del sacrificio de la res, excepto en lo relativo a las cantidades debidas a los agricultores que poseían más de cinco vacas lecheras, supuestos en los que el pago se retrasaba hasta la expiración de un período de tres años;

4 que en lo relativo, por otra parte, a las primas por no comercialización, la autoridad nacional competente debía recibir las solicitudes a partir del 1 de diciembre de 1969, mientras que la primera entrega a cuenta había de abonarse dentro de los tres meses siguientes al compromiso suscrito por el beneficiario;

5 que debido a una mejora verificada en el sector de la leche y de los productos lácteos, el Consejo, mediante Reglamento (CEE) nº 1290/71 (DO L 137, p. 1), derogó el régimen de primas por animal sacrificado y por no comercialización previsto por el Reglamento nº 1975/69.

6 Considerando que, como consecuencia de la entrada en vigor de los Reglamentos nºs 1975/69 y 2195/69, el Gobierno italiano presentó en el Parlamento un proyecto de Ley relativo a las disposiciones necesarias para aplicar en Italia el régimen de primas por animal sacrificado y por no comercialización;

que, mediante Orden de 23 de marzo de 1970, el Ministro de Agricultura transmitió a las inspecciones provinciales instrucciones para la tramitación de las solicitudes ya presentadas, a la espera de que se aprobase la disposición legislativa que había de desbloquear los fondos necesarios para la aplicación de los Reglamentos;

que, según las explicaciones facilitadas por el Gobierno italiano, al haber surgido en el debate parlamentario dudas sobre la oportunidad de proceder a la ejecución de las prescripciones comunitarias relativas a las primas por no comercialización, se separaron del proyecto de Ley las correspondientes disposiciones y el Parlamento aplazó su decisión sobre las mismas;

que, en estas circunstancias, el régimen de primas por no comercialización no ha sido objeto de ninguna medida de aplicación en la República Italiana;

7 que de este modo, la Ley nº 935, de 26 de octubre de 1971, relativa a «la aplicación de los Reglamentos comunitarios en el sector zootécnico y en el sector de los productos lácteos», publicada en la *Gazzetta ufficiale* nº 294, de 22 de noviembre de 1971, contiene solamente disposiciones que autorizan al Gobierno a adoptar las medidas de aplicación relativas al pago de las primas por animal sacrificado y prevé medios financieros solamente para el pago de estas primas;

que en ejecución de la referida Ley, la instauración del régimen de primas por animal sacrificado fue llevada a cabo por una Orden Ministerial de 22 de marzo de 1972, mientras que una Orden Ministerial posterior, de 27 de marzo de 1972, puso a disposición de la Administración los recursos financieros necesarios para el pago de las primas por animal sacrificado;

que de las informaciones facilitadas a lo largo del procedimiento se desprende que el pago de las primas a quienes tenían derecho a las mismas empezó hacia finales del mes de octubre de 1972.

Sobre la excepción previa

8 Considerando que la parte demandada, sin entrar en el fondo del litigio, expone que, en razón de las circunstancias, ya no hay justificación para proseguir la acción ejercitada por la Comisión;

que, en efecto, al haber sido superadas las dificultades que habían retrasado inicialmente el pago de las primas por animal sacrificado, se ha iniciado el procedimiento de pago de las mismas, por lo que ha desaparecido la razón de ser del proceso iniciado por la Comisión;

que, en lo relativo a la falta de pago de las primas por no comercialización, la situación se ha hecho entretanto irrevocable, habida cuenta de que ya no sería materialmente posible satisfacer con efecto retroactivo las obligaciones que hubieran debido cumplirse en el período contemplado por las disposiciones comunitarias de que se trata;

que, en estas circunstancias, añade la parte demandada, la acción de la Comisión ha quedado sin objeto en los dos planos, de manera que al Tribunal de Justicia no le resta sino declarar que procede sobreseer el asunto.

9 Considerando que el objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 169 se determina mediante el dictamen motivado de la Comisión, y que, aun en el caso de que se haya puesto fin al incumplimiento con posterioridad al plazo establecido con arreglo al párrafo segundo de ese mismo artículo, sigue teniendo interés que continúe el procedimiento;

que en el caso de autos dicho interés subsiste, habida cuenta de que, en lo relativo a las primas por animal sacrificado, la obligación impuesta a la República Italiana dista mucho de haberse cumplido en su integridad, de que sigue pendiente la cuestión del pago de intereses de demora a los titulares del derecho a primas, y de que las imputaciones desarrolladas por la Comisión a lo largo del proceso no sólo versan sobre el retraso en la ejecución de los Reglamentos, sino también sobre ciertas modalidades de aplicación que tuvieron como efecto debilitar la eficacia de los mismos;

10 que, en lo relativo a la falta de ejecución de las disposiciones relativas a las primas por no comercialización, no pueden admitirse en modo alguno las pretensiones de la parte demandada cuando invoca, para eludir una acción judicial, un hecho consumado cuyo autor es ella misma;

11 que, por lo demás, tanto en los supuestos de retraso en cumplir una obligación como en los de incumplimiento definitivo, una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en virtud de los artículos 169 y 171 del Tratado puede revestir interés material, con objeto de establecer las bases de la responsabilidad en que, como consecuencia de su incumplimiento, puede haber incurrido un Estado miembro en relación con otros Estados miembros, la Comunidad o los particulares;

12 que, por consiguiente, debe desestimarse la excepción previa propuesta por la parte demandada.

Sobre el fondo

13 Considerando que procede examinar separadamente, por una parte, las condiciones en que la parte demandada ha aplicado las disposiciones relativas a las primas por animal sacrificado y, por otra parte, su negativa a ejecutar las disposiciones relativas a las primas por no comercialización.

1. *En cuanto a las primas por animal sacrificado*

14 Considerando que los Reglamentos del Consejo y de la Comisión sometieron a plazos precisos el establecimiento del régimen de las primas por animal sacrificado;

que la observancia de dichos plazos resultaba imperativa en aras de la eficacia de las medidas adoptadas, ya que éstas sólo podían alcanzar plenamente su objetivo a condición de que fuesen ejecutadas simultáneamente en todos los Estados miembros en el momento determinado en función de los objetivos de política económica perseguidos por el Consejo;

que, para lo demás, según ha declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia de 17 de mayo de 1972, Leonesio (93/71,← Rec. p. 231; petición de decisión prejudicial planteada por el pretore di Lonato), los Reglamentos n^{os} 1975/69 y 2195/69 conferían a los agricultores el derecho al cobro de la prima a partir del momento en que se reuniesen todos los requisitos previstos por los Reglamentos;

que, por consiguiente, el retraso de la República Italiana en cumplir las obligaciones que para ella derivaban de la instauración del régimen de las primas por animal sacrificado constituye por sí mismo un incumplimiento de las obligaciones que le incumben.

15 Considerando que, al margen del referido retraso en la ejecución, la Comisión ha formulado ciertas imputaciones en lo relativo a las modalidades de la aplicación, por parte de la República Italiana, de las disposiciones del régimen de que se trata;

que las referidas críticas versan, más concretamente, sobre el hecho de que las disposiciones reglamentarias de la Comunidad resultaron desnaturalizadas debido al procedimiento de ejecución utilizado por las autoridades italianas y de que dichas autoridades no tuvieron en cuenta una prórroga del plazo para el sacrificio de las reses.

16 Considerando que si bien la Ley italiana n° 935 se limita a adoptar las disposiciones presupuestarias necesarias para aplicar el régimen de las primas por animal sacrificado, así como a autorizar al Gobierno para que adopte las

medidas administrativas apropiadas para que surtan efecto los Reglamentos comunitarios, la Orden Ministerial de 22 de marzo de 1972 prevé, en su artículo 1, que se considerará que las disposiciones de los Reglamentos «están incorporadas en la presente Orden Ministerial»;

que sustancialmente esa misma Orden Ministerial, al margen de algunas disposiciones de aplicación de carácter nacional, se limita a reproducir las disposiciones de los Reglamentos comunitarios;

17 que, al utilizar semejante procedimiento, el Gobierno italiano ha creado un equívoco, tanto en lo relativo a la naturaleza jurídica de las disposiciones aplicables como al momento de su entrada en vigor;

que, en efecto, a tenor de los artículos 189 y 191 del Tratado, los Reglamentos son, en cuanto tales, directamente aplicables en cada Estado miembro y entran en vigor, en virtud de su mera publicación en el Diario Oficial de las Comunidades, en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, en el momento que determina el Tratado;

que, por consiguiente, resultan contrarias al Tratado todas las modalidades de ejecución que puedan tener como consecuencia obstaculizar el efecto directo de los Reglamentos comunitarios y comprometer, de ese modo, su aplicación simultánea y uniforme en el conjunto de la Comunidad.

18 Considerando que, por otra parte, las medidas de aplicación previstas tanto por la Ley nº 935 como por la Orden Ministerial de 22 de marzo de 1972 no tienen en cuenta la prórroga del plazo para sacrificar las reses que introdujo el Reglamento nº 580/70, de manera que se indujo a error a los agricultores italianos en lo relativo a la ampliación del plazo para sacrificar las vacas que habían alumbrado entre el 1 de abril y el 30 de mayo de 1970;

que, por consiguiente, ha sido acreditado el incumplimiento de la República Italiana, no sólo debido a un retraso en la ejecución sino también a ciertas modalidades de aplicación que recoge la Orden Ministerial.

2. *En cuanto a las primas por no comercialización*

19 Considerando que la falta de ejecución de las disposiciones de los Reglamentos nºs 1975/69 y 2195/69 relativas a las primas por no comercialización obedece a una negativa deliberada por parte de las autoridades italianas;

que la parte demandada justifica dicha negativa por la dificultad de garantizar -teniendo en cuenta tanto las características particulares de la agricultura italiana como la inexistencia de una infraestructura administrativa adecuada- una inspección y un control eficaces y rigurosos de las cantidades de leche no comercializadas, destinadas a otros usos;

que, de todas maneras, según el Gobierno italiano, las medidas destinadas a reducir la producción de leche habrían sido inadecuadas para las necesidades de la economía italiana, caracterizada por una producción alimentaria insuficiente;

que durante los trabajos preparatorios del Reglamento nº 1975/69, la delegación italiana puso de relieve las referidas dificultades y expresó en ese momento reservas inequívocas en relación con la aplicación del Reglamento;

que, en esas circunstancias, añade el Gobierno italiano, no se puede reprochar a la República Italiana el haberse negado a ejecutar en su territorio nacional unas disposiciones que entraron en vigor a pesar de la oposición que había manifestado.

20 Considerando que, según el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 43 del Tratado, base jurídica del Reglamento nº 1975/69, el Consejo adopta válidamente los Reglamentos cuando se reúnen los requisitos que establece dicha disposición;

que, a tenor del artículo 189, el Reglamento será obligatorio «en todos sus elementos» para cada Estado miembro;

que no se puede admitir, por consiguiente, que un Estado miembro aplique de manera incompleta o selectiva las disposiciones de un Reglamento de la Comunidad, de modo que convierta en letra muerta ciertos elementos de la

legislación comunitaria en relación con los cuales haya manifestado su oposición o que estime contrarios a determinados intereses nacionales;

21 que, en particular, cuando se trata de la aplicación de una medida de política económica destinada a eliminar los excedentes de determinados productos, el Estado miembro que se abstiene de adoptar, en los plazos establecidos y simultáneamente con los restantes Estados miembros, las disposiciones cuya aplicación le corresponde, pone en entredicho la eficacia de la medida decidida en común, al tiempo que, teniendo en cuenta la libre circulación de las mercancías, obtiene una ventaja indebida en detrimento de sus socios.

22 Considerando –en lo relativo a la justificación que la parte demandada basa en los trabajos preparatorios del Reglamento nº 1975/69– que el alcance objetivo de las normas promulgadas por las Instituciones comunes no puede resultar modificado por las reservas u objeciones que los Estados miembros hubiesen formulado en el transcurso de su elaboración;

que, del mismo modo, las dificultades de aplicación que surjan en la fase de ejecución de un acto comunitario no pueden autorizar a que un Estado miembro se exima unilateralmente de la observancia de sus obligaciones;

que el sistema institucional de la Comunidad ofrece al Estado miembro interesado los medios necesarios para lograr que se tengan en cuenta razonablemente sus dificultades, con observancia de los principios del mercado común y con respeto de los intereses legítimos de los restantes Estados miembros;

23 que a este respecto, el examen de los Reglamentos que se discuten y de los actos que los modificaron revela que en varios aspectos el legislador comunitario tuvo en cuenta, a través de cláusulas especiales, las dificultades particulares de la República Italiana;

que, en vista de lo cual, no puede admitirse como causa justificativa las eventuales dificultades de aplicación invocadas por la parte demandada.

24 Considerando que al permitir a los Estados miembros que se beneficien de las ventajas de la Comunidad, el Tratado les impone asimismo la obligación de que cumplan sus normas; que el hecho de que un Estado, según el concepto que

tenga de su interés nacional, rompa unilateralmente el equilibrio entre las ventajas y las cargas que se derivan de su pertenencia a la Comunidad, pone en entredicho la igualdad de los Estados miembros ante el Derecho comunitario y origina discriminaciones en perjuicio de los nacionales de dichos Estados miembros y, en primer lugar, de los del propio Estado que se sitúa al margen de la norma comunitaria;

25 que este incumplimiento de los deberes de solidaridad que los Estados miembros aceptan por el hecho de su adhesión a la Comunidad afecta a los fundamentos básicos mismos del ordenamiento jurídico comunitario;

que resulta, por consiguiente, que al negarse deliberadamente a ejecutar en su territorio uno de los regímenes previstos por los Reglamentos n^{os} 1975/69 y 2195/69, la República Italiana ha incumplido, notoriamente, las obligaciones que asumió en virtud de su pertenencia a la Comunidad Económica Europea.

Costas

26 Considerando que, a tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas;

que han sido desestimados los motivos formulados por la parte demandada.

En virtud de todo lo expuesto;

vistos los autos;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las observaciones orales de las partes;

oídas las conclusiones del Abogado General;

visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en especial, sus artículos 43, 169, 171, 189 y 191;

visto el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea;

visto el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

desestimando cualesquiera otras pretensiones más amplias o contrarias, decide:

1) **Declarar que, al no haber adoptado las medidas necesarias para hacer posible en su territorio la aplicación efectiva y dentro de los plazos correspondientes del régimen de primas por sacrificio de vacas lecheras y de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento nº 1975/69 del Consejo, de 6 de octubre de 1969, y del Reglamento nº 2195/69 de la Comisión, de 4 de noviembre de 1969.**

2) **Condenar en costas a la parte demandada.**

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Mertens de Wilmars

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de febrero de 1973.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt