Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 13 de julio de 2017 [1]

Asunto C-433/15

Comisión Europea
contra

República Italiana

«Incumplimiento de Estado — Leche y productos lácteos — Tasa suplementaria sobre la leche — Campañas de comercialización 1995/1996 a 2008/2009 — Incumplimiento, en particular, de los artículos 79, 80 y 83 del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 y de los artículos 15 y 17 del Reglamento (CE) n.º 595/2004 — Falta de garantía del adecuado reparto de la tasa suplementaria sobre la leche entre los productores que contribuyeron a que se superaran las cantidades de referencia — Falta de garantía de que la tasa se abonó en los períodos previstos — No recuperación en caso de impago de la tasa»

1. Mediante su recurso interpuesto al amparo del artículo 258 TFUE, párrafo segundo, la Comisión Europea solicita en esencia al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido su obligación de: i) garantizar que la tasa suplementaria sobre la leche y los productos lácteos se imponga a los productores responsables de su pago y ii) de garantizar que la tasa ha sido pagada por los productores y compradores que deben abonarla en el ámbito nacional y, en caso de incumplimiento, de recuperarla recurriendo a procedimientos adecuados disponibles a nivel nacional, en cada caso durante el período comprendido entre 1995/1996 y 2008/2009.

Derecho de la Unión

Tasa suplementaria sobre la leche y los productos lácteos

2. La primera tasa sobre la producción de leche en la (antigua) Comunidad Económica Europea se impuso mediante el Reglamento (CEE) n.º 1079/77. [2] Adoptó la forma de una tasa de corresponsabilidad de entre el 1,5 y el 4 % del precio indicativo de la leche que los productores de leche debían pagar en relación con el período comprendido entre el 16 de septiembre de 1977 y el término de la campaña de la leche 1979/1980. [3]

1 Lengua original: inglés.

2 Reglamento del Consejo de 17 de mayo de 1977 relativo a una tasa de corresponsabilidad y a determinadas medidas destinadas a ampliar los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO 1977, L 131, p. 6; EE 03/12, p. 148).

3 El período de aplicación de la tasa de corresponsabilidad se amplió varias veces, la última vez mediante el Reglamento (CEE) n.º 1894/87 del Consejo de 2 de julio de 1987 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1079/77 en lo que se refiere a la tasa de corresponsabilidad en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO 1987, L 182, p. 32), que lo prolongó hasta la campaña lechera 1987/1988.

3. Los considerandos del Reglamento (CEE) n.º 856/84[4] señalan que, a pesar de la aplicación de la tasa de corresponsabilidad, el aumento de la recogida de leche proseguía a un ritmo tal que la comercialización de las cantidades suplementarias ocasionaba unas cargas financieras y unas dificultades de mercado que cuestionaban el futuro de la política agrícola común.[5] Para resolver esos problemas, el artículo 1 de dicho Reglamento introdujo una tasa suplementaria (en lo sucesivo, «tasa») sobre las cantidades de leche y/o de equivalentes de leche[6] entregadas que sobrepasen una cantidad de referencia que debe determinarse. La tasa debía ser abonada por los productores o compradores con respecto a cinco periodos consecutivos de doce meses a contar desde el 1 de abril de 1984.

4. El Reglamento de ejecución (CEE) n.º 857/84[7] establecía que los Estados miembros debían atribuir a cada comprador y productor de leche una cantidad de referencia basada en las cantidades adquiridas, entregadas o vendidas durante 1981. Los compradores y productores debían abonar a las autoridades nacionales la tasa sobre las cantidades de leche que sobrepasasen la cantidad de referencia mediante pagos trimestrales. El importe de la tasa percibida debía entregarse a la Comunidad.[8]

5. El Reglamento (CEE) n.º 1109/88[9] amplió de cinco a ocho el número de períodos durante los que debía abonarse la tasa y, mediante el Reglamento (CEE) n.º 816/92,[10] dicho número se incrementó de nuevo hasta nueve.

6. En virtud de los artículos 15 y 16 del Reglamento de ejecución (CEE) n.º 1546/88,[11] los compradores y productores, respectivamente, debían pagar al organismo nacional competente la tasa correspondiente a cada período de doce meses, en los tres meses siguientes al término de dicho período. El artículo 19, apartado 1, de dicho Reglamento preveía, *inter alia*, que los Estados miembros debían adoptar las medidas complementarias necesarias para garantizar la percepción de la tasa.

7. El Reglamento (CEE) n.º 3950/92[12] derogó y sustituyó la normativa existente para simplificar y clarificar el régimen con vistas a garantizar la seguridad jurídica de los productores y otros agentes económicos implicados.[13] En virtud del artículo 1, los productores debían abonar una tasa suplementaria por las cantidades de leche que se entregasen a un comprador o se vendiesen directamente para su consumo y que sobrepasasen la cantidad que se determinase. Esa tasa se aplicaría durante siete nuevos períodos consecutivos de doce meses a partir del 1 de abril de 1993. De conformidad con el artículo 2, la tasa debía distribuirse entre los productores que hubieran contribuido al rebasamiento y, con carácter general, el comprador debía pagar el importe de la tasa (que debía retener del precio de la leche pagado a los productores deudores de la tasa) al organismo nacional competente del Estado miembro.

4 Reglamento del Consejo de 31 de marzo de 1984 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO 1984, L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61).

5 Véase el tercer considerando del Reglamento.

6 En lo sucesivo, conjuntamente, «leche».

7 Reglamento del Consejo de 31 de marzo de 1984 sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n.º 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO 1984, L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64). En lo que respecta a la obligación de los Estados miembros de pagar la tasa percibida, dicho Reglamento fue modificado por el Reglamento (CEE) n.º 1305/85 del Consejo, de 23 de mayo de 1985, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 857/84 (DO 1985, L 137, p. 12; EE 03/34, p. 208).

8 Véanse los artículos 6 y 9 de dicho Reglamento. Véase, asimismo, la sentencia de 13 de noviembre de 2001, *Francia/Comisión* (C-277/98, EU:C:2001:603), apartado 12.

9 Reglamento del Consejo de 25 de abril de 1988 que modifica el Reglamento (CEE) n.º 804/68 (DO 1988, L 110, p. 27).

10 Reglamento del Consejo de 31 de marzo de 1992 (DO 1992, L 86, p. 83).

11 Reglamento de la Comisión de 3 de junio de 1988 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) n.º 804/68 (DO 1988, L 139, p. 12).

12 Reglamento del Consejo de 28 de diciembre de 1992 por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO 1992, L 405, p. 1).

13 Véase el segundo considerando.

8. El Reglamento (CEE) n.º 536/93 [14] establecía disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 3950/92. Sus artículos 3 y 4 establecían que los compradores y los productores, respectivamente, debían abonar a las autoridades competentes el importe adeudado antes del 1 de septiembre de cada año. El artículo 5, apartado 2, imponía a los Estados miembros la obligación de «adoptar […] medidas complementarias» para garantizar el pago de la tasa debida a la Comunidad dentro del plazo establecido. Con arreglo al artículo 7, debían adoptar cuantas medidas de control fueran necesarias para garantizar la recaudación de la tasa y establecer los requisitos para la autorización de compradores y productores.

9. Mediante el Reglamento (CE) n.º 1256/1999, [15] el régimen de la tasa se amplió en ocho periodos consecutivos adicionales de doce meses, hasta abril de 2008.

10. El artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento de ejecución (CE) n.º 1392/2001 [16] introdujo procedimientos más estrictos para que los Estados miembros desempeñaran un mayor papel en el control y las sanciones que debían establecer para garantizar la recaudación correcta de la tasa. [17]

11. El Reglamento (CE) n.º 1788/2003 [18] incorporó una serie de modificaciones al régimen de la tasa. En virtud del artículo 1, la tasa establecida por dicho Reglamento debía aplicarse durante once períodos consecutivos de doce meses a partir del 1 de abril de 2004.

12. Pese a que la normativa anterior atribuía la responsabilidad del pago de la tasa a los productores, debiendo los Estados miembros ingresar los importes recaudados en el haber de la Comunidad, [19] el artículo 3 de ese Reglamento introdujo una novedad en ese régimen al imponer a los propios Estados miembros la obligación de abonar la tasa a la Comunidad. Su apartado 1 establecía:

«Los Estados miembros serán deudores respecto de la Comunidad de la tasa que resulte del rebasamiento de la cantidad nacional de referencia […] y la abonarán hasta el límite del 99 % del importe debido, al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).» [20]

13. A tenor de su artículo 4:

«La tasa se repartirá íntegramente, conforme a los artículos 10 y 12, entre los productores que hayan contribuido a cada uno de los rebasamientos de las cantidades de referencia nacionales […].

[…] los productores serán deudores respecto del Estado miembro del pago de su contribución a la tasa adeudada, calculada con arreglo al Capítulo 3, por el mero hecho de haber rebasado las cantidades de referencia de que disponían.»

14 Reglamento de la Comisión de 9 de marzo de 1993 por el que se establecen las disposiciones de aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO 1993, L 57, p. 12).

15 Reglamento del Consejo de 17 de mayo de 1999 que modifica el Reglamento (CEE) n.º 3950/92 (DO 1999, L 160, p. 73).

16 Reglamento de la Comisión de 9 de julio de 2001 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 3950/92 (DO 2001, L 187, p. 19).

17 Véase el considerando 5.

18 Reglamento del Consejo de 29 de septiembre de 2003 por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO 2003, L 270, p. 123).

19 Véase, en tal sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 2001, *Francia/Comisión* (C-277/98, EU:C:2001:603), apartados 34 a 36. Pese a que los detallados mecanismos de aplicación de la tasa entrañaban que, en muchos casos, los compradores debían abonar la tasa a las autoridades nacionales, la responsabilidad efectiva de su pago recaía sobre los productores. Véase asimismo la nota 62 *infra*.

20 La reducción del 1 % se estableció «con el fin de tener en cuenta los casos de quiebra o de incapacidad definitiva de determinados productores para pagar la contribución al pago de la tasa debida» (considerando 6).

14. El artículo 15 del Reglamento de Ejecución (CE) n.º 595/2004 [21] establecía que los compradores y los productores debían abonar la tasa a la autoridad nacional competente antes del 1 de septiembre de cada año, [22] e imponía a los Estados miembros la obligación de declarar al FEOGA los importes derivados de la aplicación del artículo 3 del Reglamento n.º 1788/2003. Con arreglo al artículo 17 de dicho Reglamento, los Estados miembros debían adoptar cuantas medidas fueran necesarias para garantizar que la tasa se recaudase correctamente y que recayese sobre los productores que contribuyeron al rebasamiento.

15. El Reglamento (CE) n.º 1234/2007 [23] (también conocido como «Reglamento único para las OCM») sustituyó a diversos Reglamentos independientes [24] por un único instrumento legislativo sin modificar, no obstante, la esencia de la política que subyace al régimen de la tasa por cuota láctea o los mecanismos para su pago.

16. La sección III, del capítulo III de dicho Reglamento se titula «Leche». La subsección III de dicha sección III, rubricada, «Rebasamiento de cuotas» incluía los artículos 78 a 84. El artículo 78 establecía la tasa a pagar por la leche y otros productos lácteos comercializados que sobrepasasen la cuota nacional. Los Estados miembros eran deudores respecto de la Comunidad de esa tasa hasta el límite del 99 % del importe debido, que debía abonarse al FEOGA.

17. De conformidad con el artículo 79 de dicho Reglamento, la tasa debía repartirse íntegramente entre los productores que hubieran contribuido a cada uno de los rebasamientos de las cuotas nacionales. Esos productores eran deudores respecto del Estado miembro de su contribución a la tasa adeudada, «por el mero hecho de haber rebasado las cuotas de que disponen».

18. Según el artículo 80, apartado 3, la contribución de cada productor al pago de la tasa debía determinarse mediante decisión del Estado miembro, tanto si se habían reasignado como si no las partes no utilizadas de la cuota nacional asignadas a las entregas, proporcionalmente a las cuotas individuales de cada productor o según los criterios objetivos que fijase cada Estado miembro.

19. A tenor del artículo 83 de dicho Reglamento, en lo que se refería a las ventas directas, la contribución de cada productor al pago de la tasa debía determinarse mediante decisión del Estado miembro, tanto si se habían reasignado como si no las partes no utilizadas de la cuota nacional asignadas a las ventas directas, al nivel territorial apropiado o al nivel nacional. La Comisión debía determinar cómo y cuándo debía abonarse la tasa al organismo competente del Estado miembro. [25]

21 Reglamento de la Comisión de 30 de marzo de 2004 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1788/2003 (DO 2004, L 94, p. 22).

22 Mediante el Reglamento (CE) n.º 1468/2006 de la Comisión, de 4 de octubre de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n.º 595/2004 (DO 2006, L 274, p. 6), dicha fecha se sustituyó por el 1 de octubre de cada año.

23 Reglamento del Consejo de 22 de octubre de 2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (DO 2007, L 299, p. 1).

24 Incluido el Reglamento n.º 1788/2003.

25 Al parecer, ello se articuló manteniendo en vigor los plazos previstos en el Reglamento n.º 595/2004, en su versión modificada. Véase el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/517 de la Comisión, de 26 de marzo de 2015, que modifica el Reglamento (CE) n.º 595/2004 (DO 2015, L 82, p. 73).

20. El artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 1034/2008 [26] modificó el Reglamento n.º 885/2006 [27] introduciendo, entre otras cosas, un nuevo artículo 5 *ter*. Dicho artículo establecía:

«Sin perjuicio de cualquier otra medida de ejecución contemplada en el Derecho nacional, los Estados miembros deben deducir de cualquier futuro pago que tenga que abonar el organismo pagador [28] responsable de la recuperación de la deuda de un beneficiario cualquier deuda pendiente del mismo beneficiario que se haya fijado de conformidad con el Derecho nacional.»

21. La tasa fue suprimida con efectos a partir desde el 31 de marzo de 2015 mediante el artículo 230, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1308/2013. [29]

Ayudas de Estado

22. Los considerandos 2 a 5 y 8 de la Decisión 2003/530/CE [30] establecían:

«(2) Los productores de leche italianos han producido leche por encima de sus cantidades de referencia durante el período comprendido entre 1995/1996 y 2001/2002, y tienen que pagar a la Comunidad una cantidad de 1.386.475.250 euros en virtud de la tasa suplementaria sobre la leche y los productos lácteos establecida con arreglo al Reglamento (CEE) n.º 3950/92 del Consejo […].

(3) Esta cantidad no ha sido recaudada en una amplia medida por las autoridades italianas como consecuencia de las suspensiones de pagos obtenidas por dichos productores en los tribunales administrativos nacionales.

(4) La situación actual en Italia se caracteriza por el hecho de que la recaudación de la tasa suplementaria se ve sometida a una serie de dificultades, lo que ha derivado en particular en un gran número de asuntos pendientes en los tribunales, que podrían continuar demorando los pagos reales durante un tiempo considerable.

(5) Las autoridades italianas se plantean medidas para resolver los litigios pendientes y eliminar las tensiones sociales que existen actualmente, permitiendo a dichos productores de leche amortizar su deuda pendiente mediante el pago diferido sin interés durante una serie de años.

[…]

(8) A fin de evitar los insostenibles problemas financieros para los productores italianos de leche afectados que probablemente provocaría la inmediata recaudación en su totalidad de los importes adeudados, y así aliviar las tensiones sociales existentes, existen circunstancias excepcionales que justifican considerar que la ayuda que la República Italiana se propone conceder a dichos

26 Reglamento de la Comisión de 21 de octubre de 2008 que modifica el Reglamento (CE) n.º 885/2006 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del FEAGA y del FEADER (DO 2008, L 279, p. 13). Ese Reglamento entró en vigor el 29 de octubre de 2008.

27 Dicho Reglamento introdujo disposiciones de aplicación con respecto al Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO 2005, L 209, p. 1), que, *inter alia*, sustituyó al FEOGA por el Fondo Europeo de Garantía Agrícola, a partir del 1 de enero de 2007.

28 Según se define dicha expresión en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1290/2005.

29 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (DO 2013, L 347, p. 671).

30 Decisión del Consejo de 16 de julio de 2003 sobre la compatibilidad con el mercado común de una ayuda que la República Italiana se propone conceder a sus productores de leche (DO 2003, L 184, p. 15).

productores de leche en forma de adelanto y de pago diferido es compatible con el mercado común, como excepción de lo dispuesto en el artículo 87 del Tratado, siempre que se respeten las condiciones establecidas en la presente Decisión.»

23. El artículo 1 de dicha Decisión establecía lo siguiente:

«La ayuda que la República Italiana se propone conceder a los productores de leche, subrogándose en el pago a la Comunidad del importe adeudado por dichos productores a la Comunidad en virtud de la tasa suplementaria sobre la leche y los productos lácteos para el período 1995/1996 a 2001/2002, y permitiendo a dichos productores la devolución de su deuda mediante el pago diferido [31] durante una serie de años sin interés, se considerará excepcionalmente compatible con el mercado común siempre que:

– la devolución del pago se haga íntegramente mediante plazos anuales que sean de la misma cuantía,

– el período de la devolución del pago no exceda de 14 años, que empezarán a contar el 1 de enero de 2004.»

24. En su Decisión 2013/665/UE, [32] la Comisión observó que Italia había adoptado una normativa que extendía el periodo de devolución del pago de determinados plazos indicados en el Decisión 2003/530, incumpliendo así la condición prevista en el artículo 1 de dicha Decisión en el sentido de que todos los plazos debían ser de la misma cuantía. Los artículos 1 y 2 de la Decisión 2013/665 establecían que el aplazamiento del pago controvertido constituía una ayuda estatal incompatible con el mercado interior y ordenó a Italia recuperar las ayudas incompatibles de los respectivos beneficiarios del aplazamiento del pago.

Derecho nacional

25. Por razones de espacio, no es posible analizar en su totalidad la normativa italiana pertinente sobre esta materia. La mayor parte de ella es altamente complicada. A continuación expondrá un breve resumen.

26. Aunque la tasa sobre la producción de la leche se introdujo inicialmente en el ámbito de la Comunidad en 1984, la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Lattepiù [33] pone de manifiesto que Italia no adoptó medidas legales en ese ámbito hasta 1992. [34] Esas medidas parecen haber sido infructuosas hasta el momento en la medida en que, por un lado, las cantidades de referencia individuales atribuidas por las autoridades italianas contenían un gran número de errores, debido, en particular, a que eran certificadas por los propios productores [35] y, por otro, que parte de la normativa nacional posterior fue declarada inválida por la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Italia). [36]

31 En lo sucesivo, haré referencia a esos mecanismos de pago diferido como el «plan de pago diferido de 2003».

32 Decisión de la Comisión de 17 de julio de 2013 relativa a la ayuda estatal SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] — concedida por Italia (aplazamiento del pago de la tasa láctea en Italia) (DO 2013, L 309, p. 40).

33 Sentencia de 25 de marzo de 2004, *Cooperativa Lattepiù y otros* (C-231/00, C-303/00 y C-451/00, EU:C:2004:178).

34 *Ibidem*, apartado 15. La principal norma de aplicación fue la Ley n.º 468/92, de 26 de noviembre de 1992, si bien la Comisión también hace referencia en su recurso al Decreto Ministerial n.º 258/89 y a la Ley n.º 209/91. En dicho apartado se observa que a dicha Ley n.º 468/92 «siguió […] una normativa abundante que fue objeto de varias modificaciones».

35 *Ibidem*, apartado 79.

36 *Ibidem*, apartado 16.

27. El artículo 2 de la Ley n.º 5/98 atribuía diversas competencias a la Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Agencia estatal de intervención en el mercado agrícola, Italia; en lo sucesivo, «AIMA») para gestionar el régimen de la tasa láctea, incluida en particular, la determinación de las cantidades de referencia y su comunicación a los productores. [37]

28. A raíz de un informe de la Comisión de Investigación Gubernamental, se adoptaron varias medidas adicionales, incluido el Decreto-ley n.º 43/99 (que tras su modificación se convirtió en la Ley n.º 118, de 27 de abril de 1999; en lo sucesivo, «Ley n.º 118/99»). El artículo 1 de dicho Decreto-ley concedía a la AIMA un plazo de sesenta días para efectuar las compensaciones nacionales correspondientes a las campañas lecheras 1995/1996 y 1996/1997. En virtud de esa misma disposición, las cantidades de referencia individuales, con los ajustes necesarios practicados por la AIMA, debían ser definitivas a efectos de la liquidación de la tasa. [38]

29. El Decreto-ley n.º 49/2003, de 28 de marzo de 2003 (que, tras su modificación, se convirtió en la Ley n.º 119/2003) atribuía a las regiones y provincias autónomas la competencia de supervisar el cumplimiento del régimen de la tasa y de incoar procedimientos de ejecución para su percepción. La Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agencia de Pagos Agrícolas, Italia; en lo sucesivo, «AGEA») [39] era competente en exclusiva de la gestión de la reserva nacional y de la determinación de las cantidades pertinentes y de los importes adeudados.

30. El artículo 3, apartados 5 *duodecies* y *terdecies* de la Ley n.º 231/2005 prohibió la compensación de las sumas adeudadas a los solicitantes por organismos pagadores autorizados en virtud del Reglamento (CE) n.º 1663/95. [40]

31. El artículo 8 *quinquies* (en particular) de la Ley n.º 33/2009 introdujo nuevas disposiciones en materia de aplazamiento del pago de la tasa en el Decreto-ley n.º 49/2003. [41] Los deudores podían solicitar a la AGEA un aplazamiento de pago durante un período de hasta 30 años, siempre que aceptaran renunciar a cualquier litigio pendiente que hubieran interpuesto. En caso de que un productor no solicitase acogerse al nuevo régimen en el plazo previsto, dejara de participar en él o no efectuara un pago debido en virtud del mismo a su fecha de vencimiento, su deuda se haría inmediatamente exigible y sería objeto de un procedimiento de ejecución en virtud del Real Decreto n.º 639/1910.

32. La Ley n.º 228/2012 [42] incorporó cambios significativos en el artículo 8 *quinquies* de la Ley n.º 33/2009. Si bien la AGEA seguía siendo la principal responsable de la recuperación de tasas impagadas, debía llevar a cabo esa tarea en el marco de un procedimiento de apreciación con la asistencia de los miembros del grupo Equitalia [43] y de la Guardia di Finanza (Policía Financiera y Tributaria, Italia).

37 *Ibidem*, apartado 20.

38 *Ibidem*, apartados 19, 21 y 22.

39 La AGEA sustituyó a la AIMA en 1999.

40 Reglamento de la Comisión de 7 de julio de 1995 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 729/70 del Consejo en lo que concierne al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA (DO 1995, L 158, p. 6).

41 En lo sucesivo, haré referencia a esos mecanismos de pago diferido como el «plan de pago diferido de 2009».

42 También conocida como «Ley de Estabilidad de 2013».

43 Equitalia SpA es una sociedad sujeta al control del Estado italiano.

Procedimiento administrativo previo

33. Mediante diversa correspondencia intercambiada durante el período comprendido entre julio de 2008 y julio de 2012, la mayor parte de la cual se efectuó en el marco de un procedimiento EU Pilot, la Comisión intentó obtener información de Italia sobre el reparto de la tasa entre los responsables de su pago y sobre las medidas adoptadas para su recuperación en caso de impago. La Comisión mostró su preocupación por los importes aún no pagados, que en su opinión, eran considerables.

34. Dado que la información que Italia le había facilitado no le satisfizo, el 21 de junio de 2013 la Comisión envió un requerimiento a dicho Estado miembro para que formulara observaciones. Italia respondió mediante varios escritos de 23 de septiembre de 2013 y de fechas posteriores.

35. A la luz de lo que denominó «un estancamiento prolongado de los procedimientos de recuperación y los significativos importes pendientes de pago», la Comisión emitió un dictamen motivado el 10 de julio de 2014. Italia solicitó una prórroga para responder, que se concedió hasta el 11 de octubre de 2014. Remitió su respuesta el 13 de octubre de 2014.

Procedimiento y pretensiones de las partes

36. Al considerar que Italia no había facilitado información satisfactoria, la Comisión interpuso el presente recurso el 6 de agosto de 2015.

37. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– Declare que, al no garantizar que la tasa suplementaria adeudada por el exceso de producción resultante en Italia respecto del nivel de la cuota nacional, a partir de la primera campaña en que se impuso efectivamente dicha tasa en Italia (1995/1996) y hasta la última campaña en la que se verificó la existencia en este país de un exceso de producción (2008/2009), fuera efectivamente soportada por cada uno de los productores que hubieran contribuido al rebasamiento de la producción, así como que fuera pagada en los plazos señalados, previa notificación del importe adeudado, por el comprador o por el productor, en caso de ventas directas, o en el caso de que no se abonara en el plazo establecido, se registrara y se iniciara el correspondiente procedimiento ejecutivo frente a los propios compradores o productores, el Gobierno italiano ha incumplido las obligaciones impuestas por las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión aplicables a las campañas afectadas y, en particular: i) los artículos 1 y 2 del Reglamento n.º 3950/92; ii) el artículo 4 del Reglamento n.º 1788/2003, iii) los artículos 79, 80 y 83 del Reglamento n.º 1234/2007 y, en relación con las disposiciones de aplicación de la Comisión, iv) el artículo 7 del Reglamento n.º 536/93; v) el artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1392/2001, y vi) los artículos 15 y 17 del Reglamento n.º 595/2004; y

– Condene en costas a la República Italiana.

38. La República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso; y

– Condene en costas a la Comisión.

39. En la vista celebrada el 8 de septiembre de 2016, la Comisión e Italia formularon observaciones orales y respondieron a las preguntas del Tribunal de Justicia.

Análisis

Cuestiones preliminares

Admisibilidad

40. Pese a que Italia no ha opuesto una excepción formal de inadmisibilidad, alega en su escrito de contestación que la Comisión carece de interés en interponer un procedimiento en el presente asunto, dado que la tasa ha sido abolida.[44] Si se admite esa alegación, el recurso sería inadmisible y el hecho de que Italia no haya opuesto una excepción formal carecería de pertinencia, dado que el Tribunal de Justicia está facultado para examinar de oficio si se cumplen las condiciones previstas en el artículo 258 TFUE para interponer un recurso por incumplimiento.[45]

41. Sin embargo, no creo que deba admitirse la alegación de Italia.

42. Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que la existencia de un incumplimiento de un Estado miembro debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado.[46] Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declarará la inadmisibilidad del recurso si el Estado miembro de que se trate ha subsanado el incumplimiento invocado antes de la extinción de dicho plazo.[47] Por el contrario, el Tribunal de Justicia no procederá de ese modo si el incumplimiento no ha cesado hasta después de agotado ese plazo. A este respecto ha considerado que el interés en interponer el recurso puede consistir, en especial, en sentar las bases de la responsabilidad en que un Estado miembro pueda incurrir en relación con aquellos que poseen derechos afectados por el mencionado incumplimiento.[48]

43. En mi opinión, ese mismo razonamiento debe aplicarse cuando la normativa que constituye el objeto del dictamen motivado ha sido derogada tras la extinción del plazo previsto en él, como ocurre en el presente asunto.[49] En efecto, como señala acertadamente la Comisión, el hecho de no percibir la tasa de aquellos que estaban obligados a su pago habrá perjudicado a aquellos productores que sí la abonaron efectivamente en el momento previsto, puesto que habrán sufrido un perjuicio económico en comparación con las personas que no la pagaron o que lo hicieron con mucha demora. Esa situación dará inevitablemente lugar (y cabe que siga provocando) distorsiones injustificadas de la competencia que cabe que no sólo se extiendan a los productores de Italia, sino también a los de toda la Unión Europea. La Comisión mantiene su interés en ejercitar la acción, por lo que el recurso es admisible.

Importe de la tasa no percibida

44. Las partes discrepan sobre el importe concreto de la tasa que no se ha percibido.

44 Véase el punto 21 *supra*.

45 Véase, *inter alia*, la sentencia de 31 de marzo de 1992, *Comisión/Italia* (C-362/90, EU:C:1992:158), apartado 8.

46 Véase, *inter alia*, la sentencia de 27 de octubre de 2005, *Comisión/Italia* (C-525/03, EU:C:2005:648), apartado 14.

47 Véase la sentencia de 27 de octubre de 2005, *Comisión/Italia* (C-525/03, EU:C:2005:648), apartados 16 y 17.

48 Véase, *inter alia*, la sentencia de 14 de septiembre de 2004, *Comisión/España* (C-168/03, EU:C:2004:525), apartado 24.

49 El plazo previsto en el dictamen motivado, tras su prórroga, expiró el 11 de octubre de 2014 (véase el punto 35 *supra*). La tasa fue derogada con efectos a partir del 31 de marzo de 2015 (véase el punto 21 *supra*).

45. Pese a que la Comisión no especifica ninguna cifra en sus pretensiones, en su recurso afirma que, en la fecha en la que se extinguió el plazo previsto en el dictamen motivado, [50] el importe total de la tasa exigible en Italia ascendía, aproximadamente a 2 305 millones de euros. Esta cifra está desglosada del modo siguiente:

– el importe de la tasa que se ha percibido asciende, aproximadamente, a 282 millones de euros (esta cifra no incluye los importes cobrados en el marco del plan de pago diferido de 2003 [51] que representan en torno a 469 millones de euros);

– la cantidad pendiente de pago, tras detraer esos dos importes, representa 1 554 millones de euros;

– de esa suma, deben deducirse aproximadamente 211 millones de euros en concepto de importes incobrables, por ejemplo por insolvencia del productor o en virtud de órdenes judiciales que anulan la obligación de pago, lo cual arroja un resultado de unos 1 343 millones de euros;

– esa cifra incluye los importes objeto de procedimientos judiciales ante órganos jurisdiccionales italianos con respecto a los cuales dichos órganos han ordenado la suspensión de la obligación de pago, cuantía que, según las previsiones de la Comisión, asciende a 500 millones de euros;

– el importe cobrado hasta el momento representa el 21 % de todas las sumas pendientes de pago, previa deducción de aquellas que ya resultan incobrables. [52]

46. Italia ha adoptado una postura distinta. Acepta las cifras de la Comisión, indicadas *supra*. Sin embargo, sostiene que no debe tenerse en cuenta el importe de 1 343 millones de euros mencionado en el punto 45, habida cuenta de que incluye sumas que son incobrables en virtud de resoluciones judiciales que suspenden su pago. En cambio, estima que el importe pendiente de pago debe establecerse en 827,39 millones de euros. Dicha cifra debe contrastarse con el importe de 962 millones de euros, que representa la suma de: i) los importes percibidos en la fecha pertinente, incluidas las sumas cobradas en el marco de los planes de pago diferido y mediante compensación, ii) los importes «en proceso de cobro» en virtud de los planes de pago diferido, y iii) los importes incobrables por insolvencia del productor, en virtud de resoluciones judiciales que anulan la obligación de pago u otros motivos. Sobre la base de lo anterior, según Italia, el importe percibido o «que debe considerarse cobrado» representa el 42 % de la tasa total por importe de 2 289,77 millones de euros, constituyendo el 21,85 % de esa cifra el importe que actualmente no se adeuda, y representando el 36,13 % de esa cifra el importe con respecto al cual aún están en curso procedimientos de ejecución.

47. Cabe señalar que las cifras que presenta la Comisión son engañosas en la medida en que, si no se incluyen los importes cobrados o cobrables en virtud de los planes de pago diferido, es imposible tener una imagen «fiel» del alcance del incumplimiento de Italia. Sin embargo, lo mismo cabe alegar con respecto a la exposición de Italia, dado que: i) deduce importes que han pasado a ser legalmente incobrables y que, de haber actuado dicho Estado con la debida diligencia, podrían no haber adquirido esa condición, al menos en parte, y ii) (probablemente) si Italia hubiera gestionado debidamente los mecanismos de percepción de la tasa desde un principio, los planes de pago diferido no habrían sido necesarios.

50 Es decir, tras la prórroga concedida por la Comisión (véase el punto 35 *supra*), el 11 de octubre de 2014.

51 Véanse los puntos 22 y ss. *supra*.

52 En su recurso, la Comisión también se refiere a otras cifras, que indican que el importe pendiente de pago asciende a 1 068 millones de euros, situándose el porcentaje cobrado en un 23 %. Cuando se le solicitó que aclarara esos datos en la vista, la Comisión declaró que el importe de 1 068 millones de euros representa el importe pendiente de pago sujeto a la deducción de aquellas sumas que Italia no alegó que debieran ser excluidas por ser objeto de procedimientos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Sin embargo, dado que la Comisión también ha manifestado que los 1 343 millones de euros, arriba indicados, representaban el importe pendiente de cobro y, habida cuenta de que la cuantía objeto de órdenes judiciales se cifra en el recurso en 500 millones de euros, no logro conciliar esos importes. Por los motivos que expondré en el punto 48 *infra*, no creo que sea preciso indagar más en ese asunto.

48. No creo que sea preciso llegar a una conclusión con respecto a dichas alegaciones. Como he señalado, la Comisión no incluye en sus pretensiones ninguna cifra concreta.[53] Aunque los datos estadísticos proporcionados por ambas partes pueden revestir cierto interés a título informativo con carácter general, no es determinante calcular el importe concreto adecuado para respaldar la postura de cualquiera de las dos partes en el presente procedimiento. La cuestión que ha de resolverse en el presente asunto es si la Comisión ha probado el incumplimiento de Italia y, en caso afirmativo, si Italia puede aportar una justificación válida. En el análisis que expondré a continuación me centraré en esos dos aspectos. Por el momento, baste señalar que está claro que, al margen de la base de cálculo que se emplee, Italia no ha percibido un importe significativo de la tasa adeudada antes del plazo límite establecido en el dictamen motivado.

Motivos de carácter general invocados por Italia

49. Italia invoca dos motivos de justificación en su defensa que, de ser válidos, ambos obligarían al Tribunal de Justicia a desestimar el recurso. Por consiguiente, los abordaré antes de analizar en detalle las alegaciones de la Comisión.

– Incumplimiento del principio non bis in idem

50. Italia sostiene que, al interponer un procedimiento por incumplimiento, la Comisión ha vulnerado el principio *non bis in idem*. Basa su alegación en el régimen general de la tasa que se introdujo mediante el Reglamento n.º 1788/2003. Antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento, el Derecho de la Unión preveía expresamente que únicamente los compradores y los productores estaban obligados a declarar y pagar la tasa al organismo nacional competente. Si bien los Estados miembros debían garantizar la percepción de la tasa,[54] no estaban expresamente obligados a abonar la totalidad de la tasa a la Comunidad. Rechazando la alegación de la Comisión de que dicho deber debía considerarse implícito, el Tribunal de Justicia declaró en 2001 que los Estados miembros debían hacer cuanto estuviera en su mano para que se abonase la tasa a la Comisión pero no estaban obligados a lograr un resultado concreto.[55] En consecuencia, se adoptó el Reglamento n.º 1788/2003, cuyo artículo 3, apartado 1, impuso a los Estados miembros el deber adicional de abonar la tasa a la (actual) Unión Europea.[56]

51. Italia no niega la existencia de la obligación de percibir la tasa a nivel nacional y abonársela a la Unión Europea. Por el contrario, sostiene que el procedimiento de corrección financiera que se aplica a los importes adeudados en virtud de la Política Agrícola Común constituye la sanción que se impone a los Estados miembros por incumplir su obligación de percibir la tasa, habida cuenta de que dicho incumplimiento necesariamente incidirá en los presupuestos de cualquier Estado miembro que no perciba la tasa en su totalidad. Penalizar de nuevo a Italia interponiendo un recurso por incumplimiento en su contra sería contrario al principio *non bis in idem* y resultaría desproporcionado.[57]

52. En mi opinión, dicha alegación no puede prosperar.

53 Véase el punto 45 *supra*.

54 Véanse, *inter alia*, los artículos 15, 16 y 19 del Reglamento n.º 1546/88.

55 Véase la sentencia de 13 de noviembre de 2001, *Francia/Comisión* (C-277/98, EU:C:2001:603), apartado 36.

56 Hasta un 99 % del importe total. Véase asimismo la nota 20 *supra*.

57 En apoyo de su alegación en ese sentido, Italia se remite a la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 2001, *Francia/Comisión* (C-277/98, EU:C:2001:603). Sin embargo, esa sentencia simplemente llega a las conclusiones expuestas en el punto 50 *supra* de un modo que no resulta pertinente para los argumentos de Italia. Italia también invoca tres sentencias del Tribunal General citadas por la Comisión en su recurso. Se trata de las sentencias de 9 de octubre de 2012, *Italia/Comisión* (T-426/08, no publicada, EU:T:2012:526); de 6 de julio de 2015, *Italia/Comisión* (T-44/11, no publicada, EU:T:2015:469), y de 2 de diciembre de 2014, *Italia/Comisión* (T-661/11, EU:T:2014:1016). No obstante, Italia no se remite a ningún apartado u apartados concretos de dichas sentencias para respaldar su postura y de la lectura de dichas resoluciones no parece aflorar nada que respalde los argumentos que invoca. Por consiguiente, no las analizaré en mayor medida.

53. En primer lugar, como señala acertadamente la Comisión, en el contexto de las obligaciones de los Estados miembros en relación con el procedimiento de liquidación de cuentas en virtud de las normas relativas al FEOGA, el Tribunal de Justicia ha considerado que dicho procedimiento tiene una finalidad distinta a la del procedimiento por incumplimiento. En el primer caso, ese procedimiento sirve para garantizar que se atienden las necesidades del presupuesto de la Unión y no constituye una sanción.[58] El segundo es un procedimiento que tiene por objeto que se declare que el Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión. Desde mi punto de vista, ese planteamiento es claramente válido en el presente asunto. Es evidente que el procedimiento por incumplimiento puede tener otras finalidades distintas más allá de precisar la situación de la relación entre el Estado miembro y la Unión Europea. Como ya he señalado,[59] dicho procedimiento también puede ser pertinente, *inter alia*, para sentar las bases de la responsabilidad en que un Estado miembro pueda incurrir en relación con aquellos que poseen derechos afectados por su incumplimiento y solventar distorsiones indebidas de la competencia que se han producido a consecuencia del incumplimiento censurado. No obstante, a mi juicio, no constituyen una «sanción» en el sentido habitual de dicho término.

54. Por otra parte, la interpretación de Italia de las obligaciones de los Estados miembros con respecto a la tasa entrañaría que la obligación de percibirla a nivel nacional fuese, en realidad, opcional. Si bien es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que la tasa tenía un objetivo económico, en el sentido de proveer a la Comunidad de los fondos necesarios para la comercialización de la leche obtenida por los productores por encima de sus cuotas, ha insistido asimismo en que la tasa tenía el «objetivo manifiesto» de obligar a los productores de leche a respetar las cantidades de referencia que se les había atribuido.[60] Dicha afirmación contradice claramente la postura de Italia y por esta razón también ha de rechazarse la alegación de dicho Estado miembro. Si Italia «absorbe» el impacto económico de la tasa al no percibirla de los operadores económicos afectados, la tasa pierde su efecto deseado en el funcionamiento del mercado de la leche.

– Supuesta inadecuación de los procedimientos por incumplimiento en casos de ayudas de Estado

55. La propia Italia parece aceptar el razonamiento que figura al final del punto 53 *supra*, en el que se observa que el hecho de que un Estado miembro no aplique el régimen de la tasa a nivel nacional puede traducirse en un acto de competencia desleal por parte de los productores que no abonaron la tasa. Aduce, no obstante, que en ese caso, lo correcto es que la Comisión interponga un procedimiento por ayuda de Estado ilegal al amparo del artículo 108 TFUE. Por consiguiente, la Comisión no actuó correctamente al interponer un procedimiento por incumplimiento, dado que no puede recurrirse a él cuando pueden aplicarse otras medidas disponibles en su lugar.

56. Esa alegación puede rechazarse de plano, ya que entra directamente en contradicción con un asentado criterio jurisprudencial. Así:

«[…] es reiterada jurisprudencia de este Tribunal de Justicia que el procedimiento aplicable para la declaración del incumplimiento de las normas de una organización común de mercados es el de la declaración de incumplimiento previsto en el artículo [258 TFUE]. Si bien, según esta jurisprudencia, [el artículo 108 TFUE, apartado 2] ha establecido un procedimiento adaptado específicamente a los

58 Véanse, a tal efecto, las sentencias de 11 de enero de 2001, *Grecia/Comisión* (C-247/98, EU:C:2001:4), apartados 13 y 14, y de 9 de septiembre de 2004, *Grecia/Comisión* (C-332/01, EU:C:2004:496), apartado 63.

59 Véase el punto 42 *supra*.

60 Véase la sentencia de 25 de marzo de 2004, *Cooperativa Lattepiù y otros* (C-231/00, C-303/00 y C-451/00, EU:C:2004:178), apartado 75.

problemas particulares que plantean las ayudas estatales a la competencia dentro del mercado común, la existencia de este procedimiento en modo alguno impide que se aprecie la compatibilidad de un régimen de ayudas con normas [de la Unión] distintas de las que se contienen en el artículo [107 TFUE] previsto en el artículo [258 TFUE] […]» [61]

57. Habida cuenta de lo anterior, procede rechazar el segundo motivo de defensa invocado por Italia.

Alcance de la declaración que se solicita

58. Mediante sus pretensiones, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia, en resumen, que declare que Italia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las normas de la Unión relativas a la aplicación de la tasa láctea:

– con respecto a las campañas transcurridas entre 1995/1996, primera campaña en que se impuso efectivamente dicha tasa en Italia, y hasta 2008/2009, última campaña en la que se verificó la existencia en este país de un exceso de producción;

– al no garantizar que: i) la tasa fuera efectivamente soportada por cada uno de los productores individuales que hubieran contribuido al rebasamiento de la producción que daba lugar al pago de la tasa, ii) la tasa fuera pagada en los plazos señalados por el comprador o, en caso de ventas directas, por el productor y iii) en el caso de que no se abonara la tasa en el plazo establecido, se exigiera debidamente el cumplimiento de la obligación de pago, haciendo uso de los correspondientes procedimientos de cobro con arreglo al ordenamiento jurídico nacional.

59. Las imputaciones de la Comisión se sustentan en que, durante catorce períodos contables consecutivos, Italia incumplió de manera lamentable sus obligaciones a nivel nacional en relación con la tasa en su conjunto. No se han formulado alegaciones al respecto y no se discute la obligación de Italia de abonar a la Unión Europea un importe igual a la tasa de conformidad con el artículo 3 del Reglamento n.º 1788/2003 y con su legislación posterior.

60. Dado que las críticas de la Comisión están estrechamente vinculadas, las analizaré de forma conjunta.

Imputaciones de la Comisión

61. En primer lugar, en lo que atañe a la atribución de la tasa, el Tribunal de Justicia ha declarado que es esencial que los Estados miembros repartan la tasa entre los productores, dado que esa etapa constituye una parte inherente al proceso que lleva a su pago. [62]

62. En cuanto a las etapas iniciales del período a que se refieren las alegaciones de la Comisión, parece evidente que el cumplimiento por parte de Italia de dicha obligación ha sido, en ocasiones, bastante deficiente. Por ejemplo, en la sentencia Lattepiù, el Tribunal de Justicia observó que, según las resoluciones de remisión que la habían sido presentadas, «las cantidades de referencia individuales inicialmente atribuidas por las autoridades italianas incurrían en numerosos errores, causados en particular por el hecho de que la producción efectiva en función de la que fueron atribuidas esas

61 Véase la sentencia de 12 de julio de 1990, *Comisión/Grecia* (C-35/88, EU:C:1990:302), apartado 11 y jurisprudencia citada.

62 Véase, en tal sentido, la sentencia de 25 de marzo de 2004, *Azienda Agricola Ettore Ribaldi y otros* (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 a C-491/00 y C-497/00 a C-499/00, EU:C:2004:179), apartado 87, en la que el Tribunal de Justicia declaró que las autoridades nacionales deben comunicar a los productores afectados la atribución inicial de cantidades de referencia de modo que tengan toda la información sobre dicha atribución. Aunque los compradores también participan estrechamente en el procedimiento que da lugar al pago de la tasa (véase, por ejemplo, el séptimo considerando del Reglamento n.º 536/93, según el cual «el comprador es el principal responsable de la aplicación correcta del régimen») y en muchos casos eran responsables de declarar y pagar la tasa a las autoridades nacionales competentes, la atribución de la tasa en cuanto tal se efectuaba a los productores. Véase, por ejemplo, el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 3950/92.

cantidades había sido certificada por los propios productores. Entre los errores así descubiertos, la comisión de investigación gubernamental observó que más de dos mil explotaciones que habían declarado producir leche no tenían vacas».[63] En ese mismo asunto, el Tribunal de Justicia señaló que los demandantes en el litigio principal no pudieron conocer las cantidades de referencia atribuidas hasta 1999.[64]

63. Con carácter más general, la Comisión llama la atención sobre los datos estadísticos relativos a la recuperación de la tasa en Italia.[65] Formula varias alegaciones específicas.

Mala praxis legislativa: leyes nacionales ilegales, confusas y contradictorias

64. La Comisión censura que la normativa nacional sobre la tasa se concibió de forma incorrecta o se redactó de forma indebida y que dichos errores, unidos a una aplicación ineficaz de la misma por parte de las autoridades nacionales, dio lugar a la incoación de procedimientos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Basa sus alegaciones en la información facilitada por la Avvocatura Generale dello Stato (Abogacía General del Estado, Italia) en respuesta a solicitudes de información remitidas por la Comisión a Italia. A tal respecto, hace referencia, en particular a:

– la Ley n.º 118/1999, que, en el marco de procedimientos de medidas provisionales, los órganos jurisdiccionales nacionales consideraron ilegal en la medida en que atribuía la tasa de forma retroactiva y en cuanto no se había producido una notificación en forma de los importes atribuidos;

– la Ley n.º 5/98, objeto de varios recursos que prosperaron ante los órganos jurisdiccionales nacionales dado que basa la atribución de la tasa en datos estadísticos inferenciales (poco fiables);

– la utilización por parte de las autoridades nacionales de cantidades de referencia nacionales que eran controvertidas, y que siguen siéndolo, con respecto a las campañas 1995/1996 a 1999/2000 también dio lugar a la incoación de procedimientos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. A este respecto, la Corte dei conti (Tribunal de Cuentas, Italia) declaró[66] que «el punto débil de la [Ley n.º 118/99] radica en que continúa utilizando procedimientos y métodos de cálculo declarados nulos a consecuencia de procedimientos de inconstitucionalidad y de resoluciones judiciales».

65. La Comisión añade que la inicial confusión legislativa parece haber generado cierta litigiosidad que, al menos cuando se introdujo la tasa en Italia, dio lugar a resoluciones favorables a quienes impugnaron las normas nacionales e impidió a las autoridades nacionales cumplir sus funciones. Dados los dilatados plazos que caracterizan al sistema judicial en Italia, ello dio lugar a que el proceso de cobro de la tasa se estancara. La Comisión menciona en tal sentido las observaciones efectuadas por la AGEA en 2010 en el sentido de que «la incertidumbre que se produce en el momento de la suspensión en primera instancia, solicitada por los demandantes y concedida de forma urgente por los órganos jurisdiccionales que conocen de los asuntos […] y las sentencias firmes dictadas en segunda instancia en apelación generan distorsiones graves que ponen en serio peligro el régimen de la cuota láctea».

63 Sentencia de 25 de marzo de 2004, *Cooperativa Lattepiù y otros* (C-231/00, C-303/00 y C-451/00, EU:C:2004:178), apartado 79.

64 Véase el apartado 81 de la sentencia.

65 Véanse los puntos 44 a 48 *supra*.

66 Informe especial n.º 2/2012.

66. La Comisión también alega que la Abogacía General del Estado declaró en su primera respuesta al requerimiento formal que, a la luz de la incertidumbre existente con respecto a la normativa nacional, no impugnó las órdenes de suspensión dictadas por los órganos jurisdiccionales nacionales y, en determinados casos, no presentó alegaciones sobre el fondo de los asuntos, pues estaba a la espera de «que se consolidasen las normas legales y administrativas en constante cambio». En su segundo escrito de respuesta al requerimiento formal, la Abogacía General del Estado se refirió a la falta de claridad y a la complejidad de la legislación, que sin duda había contribuido a que se iniciaran múltiples procedimientos antes los órganos jurisdiccionales nacionales y ante los organismos administrativos, de modo que no se presentaron alegaciones contra las solicitudes de medidas de suspensión.

No aplicación del régimen de compensación

67. La Comisión también aduce que Italia no hizo el debido uso del recurso de compensación a la hora de realizar pagos de importes adeudados en el marco de la Política Agrícola Común. Señala a este respecto que el artículo 1 del Reglamento n.º 1034/2008, que entró en vigor el 29 de octubre de 2008, llegó incluso a obligar a los Estados miembros a deducir cualquier deuda pendiente de un beneficiario de tales pagos que se hubiera fijado de conformidad con el Derecho de cualquier futuro pago que tuviera que abonar el organismo pagador responsable de la recuperación de la deuda a ese beneficiario.[67] Con carácter más general, la Comisión observa que la Corte dei Conti (Tribunal de Cuentas) declaró[68] que la utilización del mecanismo de compensación había estado sujeto a trabas derivadas de «una legislación confusa y poco clara» y del hecho de que el organismo pagador responsable (la AGEA) y el órgano u órganos encargados de la recuperación (las regiones y provincias autónomas) eran diferentes, lo cual impedía aplicar el mecanismo de la compensación con arreglo al Derecho nacional.

68. Habida cuenta de dichas dificultades, el Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Bosques, Italia), las regiones y las provincias autónomas llegaron a un acuerdo en 2006 con el fin de que se aplicara la compensación en dichos supuestos. Sin embargo, esa iniciativa fracasó. Sólo se recuperaron un total de 118 millones de euros de las sumas adeudadas por la tasa correspondientes a las campañas comprendidas entre 1995/1996 y 2008/2009, es decir, algo más de una novena parte de los importes abonados al sector entre 2010 y 2013.

69. La Comisión arguye que ese fracaso se debe, en parte, a que el procedimiento se introdujera tarde y que fuera contradictorio. Según la información que le han facilitado las autoridades italianas, muchos productores impugnaron la compensación ante los órganos jurisdiccionales nacionales que, de nuevo, adoptaron medidas de suspensión cautelar, lo que impidió el recurso a dicha medida. Al parecer, tales impugnaciones se basaron, fundamentalmente, en el hecho de que la compensación en cuestión debía basarse en un acuerdo celebrado entre el Estado y las regiones y no en la legislación adoptada por el Estado. Por consiguiente, se declaró que el acuerdo era ilegal.

70. La adopción de la Ley n.º 231/2005 introdujo un nuevo elemento que impidió que se aplicara la compensación, pues sus artículos 3, apartado 5, *duodecies* y *terdecies*, establecían que los importes adeudados por organismos pagadores de la Unión no podían embargarse, bloquearse o ser objeto de medidas de protección. En virtud del artículo 1246, apartado 3, del Codice civile (Código civil italiano), los importes que no pueden embargarse no pueden ser objeto de compensación. Tras

67 Artículo 1 del Reglamento n.º 1034/2008, modificado por el Reglamento n.º 885/2006. Dicho Reglamento fue derogado con efectos a partir del 7 de septiembre de 2014 por el Reglamento Delegado (UE) n.º 907/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los organismos pagadores y otros órganos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las garantías y el uso del euro (DO 2014, L 255, p. 18).

68 Informe n.º 11/2013/G sobre cuotas lácteas.

conversaciones entre la AGEA y la Comisión, se introdujo el artículo 8 *ter* de la Ley n.º 33/2009 con el fin de dar cobertura legal al derecho de compensación previsto en el acuerdo mencionado en el punto 68 *supra*. Sin embargo, al no derogarse el artículo 3, apartado 5, *duodecies* y *terdecies* de forma simultánea, la confusión normativa se perpetuó, dado que esa norma aún sigue en vigor a día de hoy.

Trato preferente dispensado a quienes no abonaron la tasa

71. El artículo 8 *bis*, apartado 2, de la Ley n.º 33/2009 introdujo un nuevo artículo 10 *bis* en la Ley n.º 119/2003, con la intención de atribuir las cantidades de referencia de leche adicionales disponibles en virtud de los Reglamentos (CE) n.º 248/2008 [69] y (CE) 72/2009. [70] Ese artículo prevé que se conceda prioridad a los productores que hubieran rebasado sus cantidades individuales durante la campaña 2007/2008. La Comisión no entiende por qué debe ser así y por qué no se retiraron esas cantidades a los productores que habían incumplido las normas.

Ley n.º 33/2009 y el plan de pago diferido de 2009

72. Los apartados 2 y 10 del artículo 8 *quinquies*, de la Ley n.º 33/2009 producen conjuntamente el efecto de suspender los procedimientos de recuperación (mediante compensación, inscripción en los registros judiciales o ejecución forzosa) ya iniciados contra los deudores que participan en el plan de pago diferido de 2009 y, en caso de que no estos no se adhieran a dicho plan, que los nuevos procedimientos de recuperación que se inicien no se rijan por el Decreto Presidencial n.º 602/1973, como anteriormente, sino por el (muy anterior) Real Decreto n.º 639/1910. Los procedimientos previstos en dicha ley son considerablemente más largos y complicados que los establecidos en la ley más reciente, y la autoridad competente para sustanciar los procedimientos que prevé no es la región o la provincia autónoma, actuando a través de Equitalia, sino la AGEA.

73. Al parecer, todos los procedimientos de recuperación fueron suspendidos en el momento de la entrada en vigor de la Ley n.º 33/2009, al margen de que el deudor se hubiera acogido o no al plan de pago diferido de 2009. En respuesta a una solicitud de información de la Comisión de noviembre de 2011, la AGEA respondió que, en lo que respectaba a los productores que *no* se habían acogido al plan de pago, había solicitado a Equitalia que reactivara los procedimientos de recuperación pero que ésta le había contestado que era imposible a raíz del tenor del artículo 8 *quinquies*, apartado 10, de dicha ley y que únicamente la AGEA era competente para hacerlo a partir de ese momento. En esas circunstancias, era preciso que se promulgara un decreto del Ministerio de Economía y Hacienda para conferir a la AGEA las facultades necesarias. Pese a los reiterados requerimientos de la Comisión de dar respuesta a esa necesidad, el decreto no se adoptó hasta el 12 de noviembre de 2012, es decir, casi tres años después de la entrada en vigor de la Ley n.º 33/2009. Las propias autoridades italianas admiten que esa ley dio lugar a una «paralización significativa en términos de recuperación».

69 Reglamento del Consejo de 17 de marzo de 2008 que modifica el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 en lo que respecta a las cuotas lácteas nacionales (DO 2008, L 76, p. 6).

70 Reglamento del Consejo de 19 de enero de 2009 por el que se adapta la política agrícola común mediante la modificación de los Reglamentos (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 320/2006, (CE) n.º 1405/2006, (CE) n.º 1234/2007, (CE) n.º 3/2008 y (CE) n.º 479/2008 y la derogación de los Reglamentos (CEE) n.º 1883/78, (CEE) n.º 1254/89, (CEE) n.º 2247/89, (CEE) n.º 2055/93, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 2596/97, (CE) n.º 1182/2005 y (CE) n.º 315/2007 (DO 2009, L 30, p. 1).

Incumplimiento de las obligaciones de supervisión adecuada y de recuperación de cantidades pendientes por parte de las autoridades nacionales competentes

74. La Comisión censura que, a raíz de la información facilitada por Italia en el marco del procedimiento EU pilot [71] previo al envío del requerimiento en junio de 2013, quedó patente que la AGEA, responsable, *inter alia*, de supervisar los importes adeudados en virtud del régimen de la tasa, habría sobreestimado los importes controvertidos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Cuando se suministraba leche a centrales lecheras, éstas estaban obligadas a retener parte del precio y declarar los importes retenidos en lo que se denominaba una «notificación conjunta» y en la que se indicaba, con respecto a cada productor, la tasa adeudada. Al parecer, la AGEA suspendía sistemáticamente la recuperación de *todos* los importes incluidos en la notificación aunque únicamente *uno* de los productores hubiera iniciado un procedimiento y obtenido la suspensión cautelar. Esa práctica dio lugar a que no se recuperaran sumas considerables. Se comunicó a la Comisión que dicha práctica no se había interrumpido hasta el momento del envío de la primera respuesta al dictamen motivado de 13 de octubre de 2014.

La «Ley de Estabilidad» de 2013

75. Menos de un mes y medio después de la aprobación de la norma administrativa necesaria para reactivar los procedimientos de recuperación de conformidad con el Real Decreto n.º 639/1910, [72] la normativa que regulaba la percepción de la tasa fue modificada de forma radical por la Ley de Estabilidad de 2013. Esa norma derogó el artículo 8 *quinquies*, apartado 10, de la Ley n.º 33/2009 y lo sustituyó por los nuevos apartados 10, 10 *bis* y 10 *ter*. En virtud de dichas disposiciones, la AGEA era responsable en última instancia de la recuperación pero debía delegar la responsabilidad de la gestión del régimen a Equitalia, facilitando a dicho organismo información sobre los procedimientos de cobro ejecutivo que debía utilizar para redactar los requerimientos de pago. En virtud de un acuerdo específico con AGEA, Equitalia debía imprimir esos requerimientos que habían de ser notificados a los deudores por la Policía Financiera y Tributaria. El acuerdo entre AGEA y Equitalia no se firmó hasta el 11 de noviembre de 2013.

76. En cuanto a la efectividad de dicha ley, un informe de la Corte dei Conti (Tribunal de Cuentas) de octubre de 2014 [73] indicaba que «dos años después de la enésima [sic] nueva ley sobre procedimientos de recuperación, estos aún no se han iniciado». Ese mismo informe establecía que «la recuperación forzosa de la tasa no ha progresado desde la introducción de la Ley n.º 33/2009». La Comisión afirma que no logra comprender la razón por la que, dado que se tenía que modificar la Ley n.º 33/2009, no se atribuyó a Equitalia la responsabilidad de recuperar la deuda, como había establecido la Ley n.º 119/2003, de conformidad con los procedimientos previstos en el Decreto Presidencial n.º 602/1973, y en su lugar se asignó esa tarea a la AGEA «con el apoyo de Equitalia y de la Policía Financiera y Tributaria». [74] Las recuperaciones se vieron necesariamente bloqueadas a la espera de la firma del acuerdo entre las partes interesadas. En su dictamen motivado de julio de 2014 (es decir, más de un año y medio después de la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad de 2013), la Comisión solicitó información sobre las recuperaciones efectivamente efectuadas al amparo del nuevo procedimiento. No se facilitó ningún tipo de respuesta. Las respuestas primera y segunda al dictamen motivado únicamente se refieren a los procedimientos de recuperación de preparados para iniciarse pero que aún no estaban en curso.

71 Véase el punto 9 de mis conclusiones presentadas en el asunto *Suecia/Comisión* (C-562/14 P, EU:C:2016:885), para obtener más información sobre dicho procedimiento.

72 Véase el punto 73 *supra*.

73 Informe n.º 12/2014 G.

74 Artículo 8 *quinquies*, apartado 10, de la Ley n.º 33/2009, en su versión modificada por la Ley de Estabilidad de 2013.

Vulneración de los principios de equivalencia y efectividad

77. Las alegaciones anteriores, a la luz de los datos relativos a la recuperación de la tasa indicados en los puntos 44 a 48 *supra*, ¿fundamentan *prima facie* las imputaciones de la Comisión?

78. En mi opinión, así es. No obstante, procede realizar las siguientes observaciones.

79. En primer lugar, como ya he señalado en el punto 59 *supra*, la Comisión critica, en esencia, el incumplimiento de manera lamentable por parte de Italia de la normativa sobre la tasa. La Comisión subraya en particular a este respecto los principios de equivalencia y efectividad.

80. Como es bien sabido, el primero de ellos exige que la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables no sea menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna.[75] Sin embargo, en sus alegaciones en tal sentido la Comisión se limita a observar, por un lado, el escaso grado de recuperación de la tasa por parte de Italia y, por otro, la introducción de lo que denomina «procedimientos especiales» al respecto. A falta de indicaciones pertinentes suficientemente detalladas sobre los correspondientes procedimientos a nivel nacional, no creo que esta alegación esté fundada.

81. En cuanto al principio de efectividad, se suele describir como la regla según la cual dicha normativa no puede hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión.[76] Una vez más, no encuentro ninguna orientación útil en ese principio.

82. En mi opinión, la mención de esos dos principios únicamente sirve para desviar la atención de la cuestión subyacente en el presente asunto, que consiste en determinar si Italia ha incumplido sus obligaciones con arreglo al Derecho de la Unión en lo que respecta al pago y a la percepción de la tasa.

83. En segundo lugar, en lo que respecta a las críticas de la Comisión en relación con la compensación,[77] en la medida en que se basan en el Reglamento n.º 1034/2008, procede señalar que dicho Reglamento no entró en vigor hasta el 29 de octubre de 2008 y que no puede aplicarse a las circunstancias acaecidas antes de dicha fecha. También es preciso aclarar su alcance. Establece la obligación de compensar «cualquier deuda pendiente de […] [un] beneficiario» con «cualquier futuro pago que tenga que abonar[le] el organismo pagador responsable de la recuperación de la deuda de [ese] beneficiario». Esa norma solo se aplica si el deudor en cuestión tiene la deuda de que se trata con el organismo pagador.[78] Por extensión, *no* se aplica cuando el organismo pagador es distinto de la entidad a la que se adeuda el importe, como parece que ha ocurrido, *de facto*, en el presente asunto, al menos desde la adopción de la Ley n.º 119/2003.[79]

84. Sin embargo, dicho esto, conviene mencionar el considerando 3 de dicho Reglamento, que se refiere a la obligación de compensación que presenta como «un procedimiento eficaz y rentable» para permitir a los Estados miembros recuperar los importes adeudados. No discrepo con la Comisión cuando alega que, si Italia hubiera estructurado la relación deudor/acreedor de modo que pudiera

75 Véase, entre otras muchas, la sentencia de 7 de junio de 2007, *van der Weerd y otros* (C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318), apartado 28 y jurisprudencia citada.

76 Véase, entre otras muchas, la sentencia de 7 de junio de 2007, *van der Weerd y otros* (C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318), apartado 28 y jurisprudencia citada.

77 Véanse los puntos 67 a 70 *supra*.

78 En otras palabras, debe existir *concursus debiti et crediti*.

79 Véase el punto 29 *supra*.

aplicarse legalmente la compensación habría estado en mejor situación para recuperar el significativo importe de las cuantías pendientes o, con carácter subsidiario, que podría haberse logrado un resultado similar si Italia hubiera promulgado normas a nivel interno que permitieran la compensación de forma puntual y efectiva aun a falta de una relación directa entre deudor y acreedor.

85. En tercer lugar, en cuanto a la alegación de que la AGEA suspendió indebidamente la recuperación de importes cuando no estaba obligada a hacerlo, [80] la cuestión de si ello entraña un incumplimiento de obligaciones debe analizarse sobre la base de la situación en la que el Estado miembro se encontraba al término del plazo previsto en el dictamen motivado. [81] La Comisión no sugiere que la situación existente hasta ese momento se prolongara más allá de esa fecha. De ello se desprende que dicha imputación no puede ser tenida en cuenta a la hora de valorar la postura de Italia en relación con su supuesto incumplimiento de la normativa controvertida.

86. Sin embargo, en mi opinión, ninguna de las observaciones formuladas en los puntos 79 a 85 *supra* invalidan de forma significativa los argumentos de la Comisión.

87. Desde una perspectiva más amplia, el Tribunal de Justicia ha declarado que el recurso por incumplimiento es de naturaleza objetiva y «por consiguiente, se considera que el incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros […] subsiste independientemente de la frecuencia e importancia de las situaciones censuradas». [82] Procede asimismo recordar que el Tribunal de Justicia ha considerado que los plazos previstos en la normativa sobre la tasa son imperativos [83] y que, en lo que respecta a su percepción, los Estados miembros deben respetar la obligación de diligencia general plasmada en el actual artículo 4 TUE, apartado 3. [84]

88. Ya he observado que, al margen de cómo se calculen los importes adeudados, es evidente que, cuando expiró el plazo previsto en el dictamen motivado, Italia no había recuperado un parte significativa de los importes de la tasa adeudados. [85] También he llegado a la conclusión de que procede rechazar las alegaciones formuladas por Italia en su defensa con carácter general. [86]

89. Sin embargo, aún ha de dilucidarse si alguna de las alegaciones concretas invocadas por el Estado miembro bastan para desestimar el recurso, bien en su totalidad, bien en parte. A continuación, abordaré esa cuestión.

Motivos específicos invocados por Italia

90. En respuesta, Italia formula básicamente cuatro alegaciones. En primer lugar, sostiene que la Comisión no ha demostrado que se haya incumplido lo que denomina una obligación «de medios» impuesta al Estado miembro. Sostiene que el criterio que ha de utilizarse no es si ha recuperado la tasa en su totalidad, sino si ha perseguido el objetivo de recuperarla con la debida diligencia.

91. En segundo lugar, aduce (quizá para cierta sorpresa) que no es posible aplicar el principio, pertinente en el ámbito de las ayudas de Estado, según el cual el Estado miembro puede quedar liberado de su responsabilidad con arreglo al Derecho de la Unión si logra demostrar que la recuperación es absoluta y objetivamente imposible.

80 Véase el punto 74 *supra*.

81 Véase el punto 42 *supra*.

82 Sentencia de 30 de enero de 2003, *Comisión/Dinamarca* (C-226/01, EU:C:2003:60), apartado 32.

83 Sentencia de 25 de marzo de 2004, *Cooperative Lattepiù y otros* (C-231/00, C-303/00 y C-451/00, EU:C:2004:178), apartado 68.

84 Sentencia de 13 de noviembre de 2001, *Francia/Comisión* (C-277/98, EU:C:2001:603), apartado 40.

85 Véase el punto 48 *supra*.

86 Véanse los puntos 54 y 57 *supra*.

92. De ello se deriva, en opinión de Italia, que sus procedimientos de recuperación se han adaptado en todo momento a los constantes cambios del marco normativo de la Unión, que describe como «complejo y cambiante». Los procedimientos judiciales en el ámbito interno han seguido el mismo curso y los trabajos constantes de la administración y del legislador han llevado, con el tiempo, a resolver las dificultades en ese ámbito. La actual cifra de sumas no recuperadas en el marco del régimen de la tasa sólo asciende al 21,85 % del importe total de las tasas impuestas durante las campañas en cuestión. Por consiguiente, no puede acusarse a Italia de negligencia grave a la hora de ejecutar las obligaciones que le impone el Derecho de la Unión de la forma que aduce la Comisión.

93. En particular, una parte sustancial de la defensa de Italia se centra en relatar los (indudablemente complejos) antecedentes de la normativa de la Unión y nacional relativa a la tasa. A este respecto, sostiene que este Tribunal de Justicia ha considerado en dos ocasiones que las leyes internas italianas cumplían los requisitos de la legislación de la Unión a la sazón en vigor, en concreto en sus sentencias Gerekens y Procola [87] y Cooperativa Lattepiù y otros, [88] ambas dictadas en 2004. Italia también insiste en lo que considera que constituye un claro nivel de mejora en las recuperaciones tras la entrada en vigor de la Ley n.º 119/2003, como consecuencia de la transferencia de competencias en tal sentido a las regiones. No cabe alegar lo mismo con respecto a los procedimientos de compensación, dado que el productor tenía interés en impugnar esos procedimientos ante los órganos jurisdiccionales. Atribuye la culpa a lo que considera «falta de claridad de la normativa [de la Unión pertinente]», habida cuenta de que el requisito de compensación no se introdujo en la legislación hasta la adopción del Reglamento n.º 1034/2008. La Ley n.º 33/2009 incorporó nuevas mejoras con el fin de acelerar el proceso de recuperación y gestionar los litigios en curso ante los órganos jurisdiccionales nacionales, que Italia admite que constituían un «obstáculo importante», en particular a consecuencia del plan de pago diferido que dicha ley introdujo y cuya participación en el mismo dependía de la renuncia a los procedimientos judiciales. La propia Comisión pone de manifiesto el éxito de dichas medidas en su dictamen motivado, en el que se afirma que constituyeron «una auténtica revolución a favor de la Administración en lo que respecta a la fase de suspensión».

94. En tercer lugar, Italia subraya el elevado número de casos en los que la recuperación ha sido impugnada ante los órganos jurisdiccionales nacionales y en los que tales órganos han dictado órdenes cautelares de suspensión de la obligación de pago de la tasa hasta la resolución de la controversia. En su opinión, no puede atribuírsele ninguna culpa en lo que respecta a los importes impagados en esas circunstancias.

95. En cuarto lugar, Italia arguye que no habría sido posible adoptar la Decisión 2003/530 si Italia hubiera incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión en lo tocante a la recuperación de la tasa. Una institución no puede aprobar una ayuda de Estado si el Estado miembro ha incumplido sus obligaciones.

96. Abordaré estos argumentos de forma sucesiva.

97. En primer lugar, en lo que respecta a las alegaciones de Italia sobre la obligación «de medios», es cierto que en la sentencia Francia/Comisión [89] el Tribunal de Justicia declaró que la obligación que el artículo 19 del Reglamento n.º 1546/88 imponía a los Estados miembros para garantizar la percepción de la tasa era una obligación de medios, no una obligación de resultado. [90] Esa sentencia se dictó en el contexto de la normativa en vigor ante de la reforma introducida por el Reglamento n.º 1788/2003, que establece nuevas obligaciones para los Estados miembros en materia de pago de la tasa. Sin embargo, aun presuponiendo (probablemente de forma correcta) que el contenido de las obligaciones de

87 Sentencia de 15 de julio de 2004 (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 Sentencia de 25 de marzo de 2004 (C-231/00, C-303/00 y C-451/00, EU:C:2004:178).

89 Sentencia de 13 de noviembre de 2001 (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 Véase el apartado 36 de la sentencia.

recuperación no cambió a consecuencia de dichas reformas,[91] procede señalar que un deber de medios es, en todo caso, exigente. Si el importe no cobrado de la tasa se hubiera situado en un nivel indudablemente bajo, el argumento que Italia invoca en su defensa podría ser merecedor de consideración. Según se ha indicado anteriormente, la cifra pendiente de pago es considerable[92] de modo que no creo que tenga ningún fundamento.

98. En segundo lugar, en lo que respecta a las alegaciones de Italia relativas (en esencia) a los constantes cambios en la estructura normativa de la Unión subyacente y a las consiguientes dificultades administrativas y legales para adaptarse a ellos, en mi opinión, las dos sentencias invocadas por Italia en apoyo de sus alegaciones no sirven de orientación. La sentencia Gerekens y Procola tenía por objeto una petición de decisión prejudicial de un órgano jurisdiccional luxemburgués sobre la normativa de dicho Estado miembro referida a la tasa. El Tribunal de Justicia estimó que los Estados miembros pueden adoptar, en sustitución de una primera normativa declarada discriminatoria por el Tribunal de Justicia, una nueva normativa que se aplique retroactivamente a los excesos de las cuotas de producción iniciales, si bien al amparo de la normativa nacional sustituida.[93] Nada en dicha sentencia respalda de forma evidente la postura de Italia. Si bien es cierto que en la sentencia Cooperativa Lattepiù y otros[94] el Tribunal de Justicia declaró que la normativa en vigor en Italia en el momento pertinente no era contraria a la legislación de la Comunidad aplicable en ese momento, lo hizo basándose en que procedía mantener una normativa de un Estado miembro que rectificaba las cantidades de referencia individuales erróneas para garantizar el funcionamiento de los mecanismos de aplicación de la tasa. Por consiguiente, esa legislación era proporcionada.[95] El Tribunal de Justicia no llegó a ninguna conclusión en el sentido que aboga Italia.

99. De forma más general, es cierto que, como ponen de manifiesto los antecedentes de la normativa de la Unión sobre la tasa expuestos *supra* en las presentes conclusiones, la evolución de dicha legislación no ha sido clara. Sin embargo, como ha señalado en reiteradas ocasiones el Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede invocar prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.[96] La circunstancia de que la tasa haya resultado ser problemática de gestionar en el ámbito de la Unión no otorga carta blanca a los Estados miembros para reducir su efectividad en el ámbito nacional.

100. En tercer lugar, no obstante, debe dilucidarse la cuestión de si ese razonamiento permite responsabilizar a los Estados miembros por las decisiones adoptadas por sus órganos jurisdiccionales nacionales. En mi opinión, en muchos casos no es así. Después de todo, los órganos jurisdiccionales son independientes del poder ejecutivo. Los Estados miembros no pueden evitar que uno de sus ciudadanos intente solicitar una medida legal que está a su alcance. Se ha señalado que conviene ser restrictivos a la hora de iniciar procedimientos por incumplimiento contra los Estados miembros en ese contexto.[97]

91 Ha de añadirse, en aras de la exhaustividad, que no creo que la exigencia que impone el Reglamento n.º 1788/2003 en el sentido de que los Estados miembros deben abonar el 99 % de la tasa al FEOGA (véase el punto 12 *supra*) se traduzca en una obligación a su cargo de recuperar ese importe de los productores.

92 Véase el punto 48 *supra*.

93 Sentencia de 15 de julio de 2004, *Gerekens y Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454), apartado 38.

94 Sentencia de 25 de marzo de 2004 (C-231/00, C-303/00 y C-451/00, EU:C:2004:178).

95 Véanse los apartados 80, 84 y 85 de la sentencia.

96 Véanse, *inter alia*, la sentencia de 7 de septiembre de 2016, *Comisión/Grecia* (C-584/14, EU:C:2016:636), apartado 53. Véase, asimismo, en el contexto de la transposición de directivas al Derecho interno, la sentencia de 7 de mayo de 2002, *Comisión/Países Bajos* (C-364/00, EU:C:2002:282), apartados 7 a 10, en la que el Tribunal de Justicia desestimó las alegaciones del Gobierno neerlandés sobre las sin duda considerables dificultades a las que se enfrentó a la hora de aplicar una medida en concreto. Procede asimismo observar que, al ser preguntada en la vista sobre la tasa relativa de recuperación registrada en otros Estados miembros, la Comisión replicó que, durante las campañas 2003/2004 a 2006/2007, el importe de la tasa no percibido en Países Bajos era igual a cero. Sobre la base de lo anterior, la plena percepción es un objetivo que puede lograrse. Véanse, asimismo, en relación con las funciones de los propios tribunales nacionales en el contexto del artículo 267 TFUE, las conclusiones del Abogado General Sr. Tizzano presentadas en el asunto Lyckeskog, C-99/00, EU:C:2002:108, puntos 60 y ss.

97 Véase, a este respecto, Timmermans, C.W.A.: «Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors», *The European Union, an Ongoing Process of Integration*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 2004, p. 155.

101. Pese a todo, el Tribunal de Justicia ha admitido que pueden existir excepciones a dicha afirmación. Ya en 1970 consideró que, en principio, puede establecerse el incumplimiento de un Estado miembro de sus obligaciones «sea cual sea la agencia de dicho Estado cuya acción u omisión haya causado el incumplimiento, incluso si se trata de una institución constitucionalmente independiente». [98] Aplicó esa jurisprudencia en su sentencia Comisión/Italia, en la que declaró que el Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Tratado a raíz de una serie de sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales italianos que hacían imposible o extremadamente difícil en la práctica aplicar la legislación (entonces) comunitaria sobre el derecho a la devolución de impuestos percibidos incumpliendo la normativa aplicable. Señaló que no cabe tomar en consideración decisiones judiciales aisladas o muy minoritarias en ese contexto y que la legislación interna debe ser suficientemente clara para garantizar una aplicación compatible con el Derecho comunitario. El fallo de la sentencia del Tribunal de Justicia es revelador. En él no se declara que Italia hubiera incumplido las obligaciones que el incumbían en virtud del Tratado por la actuación de sus órganos jurisdiccionales nacionales, sino que había incumplido dichas obligaciones al no modificar la normativa nacional controvertida, que había sido interpretada y aplicada por la Administración y una parte significativa de los órganos jurisdiccionales de un modo que hacía excesivamente difícil para el contribuyente la devolución de los tributos de que se trataba. [99]

102. En mi opinión, en este asunto se aplican principios similares. No son las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales nacionales y sus consecuencias directas las que dan lugar a que se establezca un incumplimiento del Estado miembro. La cuestión es, más bien, si el Estado miembro no adoptó en primera instancia una normativa para aplicar el Derecho de la Unión suficientemente clara o si no adoptó las medidas necesarias para modificar su legislación interna a la luz de las decisiones adversas de los órganos jurisdiccionales nacionales. En mi opinión, si la actuación de Italia a la hora de promulgar y aplicar la normativa sobre la tasa se aprecia a la luz de este criterio, es evidente que es un fracaso.

103. En cuarto lugar, en lo que respecta a la aprobación por parte del Consejo de ayudas de Estado mediante la Decisión 2003/530, en mi opinión debe partirse del presupuesto inicial de que una institución de la Unión nunca aprobaría de forma consciente medidas con respecto a las cuales un Estado miembro está incumpliendo sus obligaciones con arreglo al Derecho de la Unión. Sin embargo, a mi parecer, la alegación de Italia parte del postulado de que las instituciones de la Unión, distintas del Tribunal de Justicia pueden ser (y en este caso fueron) árbitros de la legalidad de la conducta de ese Estado miembro. No es así. Esa función incumbe en exclusiva al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, procede rechazar la alegación de Italia en ese sentido.

104. De todo lo anterior se deriva, en mi opinión, que no cabe acoger ninguna de las alegaciones específicas formuladas por Italia.

Costas

105. De conformidad con el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que considero que procede acoger las pretensiones de la Comisión, ha de condenarse en costa a Italia.

98 Véase la sentencia de 5 de mayo de 1970, *Comisión/Bélgica* (77/69, EU:C:1970:34), apartado 15.

99 Sentencia de 9 de diciembre de 2003, *Comisión/Italia* (C-129/00, EU:C:2003:656), apartados 32, 33, 41 y el fallo. Esa idea se expone de forma más breve en el Dictamen 1/09 (Acuerdo sobre la creación de un Sistema Unificado de Resolución de Litigios en materia de Patentes) de 8 de marzo de 2011 (EU:C:2011:123), apartado 87.

Conclusión

106. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que, al no garantizar:

   – que la tasa suplementaria adeudada por el exceso de producción resultante en Italia respecto del nivel de la cuota nacional, a partir de la primera campaña en que se impuso efectivamente dicha tasa en Italia (1995/1996) y hasta la última campaña en la que se verificó la existencia en este país de un exceso de producción (2008/2009), fuera efectivamente soportada por cada uno de los productores que hubieran contribuido al rebasamiento de la producción,

   – y que dicha tasa fuera pagada en los plazos señalados, previa notificación del importe adeudado, por el comprador o por el productor, en caso de ventas directas,

   – o, en el caso de que no se abonara en el plazo establecido, que se registrara y, en su caso, se cobrara de forma ejecutiva a dichos compradores o productores,

   el Gobierno italiano ha incumplido las obligaciones impuestas por las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión aplicables a las campañas afectadas y, en particular: i) los artículos 1 y 2 del Reglamento (CEE) n.º 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos; ii) el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1788/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos; iii) los artículos 79, 80 y 83 del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas, y, en relación con las disposiciones de aplicación de la Comisión, iv) el artículo 7 del Reglamento (CEE) n.º 536/93 de la Comisión, de 9 de marzo de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos; v) el artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) n.º 1392/2001 de la Comisión, de 9 de julio de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 3950/92, y vi) los artículos 15 y 17 del Reglamento (CE) n.º 595/2004 de la Comisión, de 30 de marzo de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1788/2003; y

2) Condene en costas a la República Italiana.