Efectivamente, con arreglo al artículo 5 del Tratado, los Estados miembros se hallan obligados a adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario así como a facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión. Por este motivo, los Estados miembros se hallan obligados a cooperar lealmente con la Comisión con el fin de permitir a ésta velar por la aplicación del Derecho comunitario, con arreglo al artículo 155 del Tratado.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-69/90 *

I. Marco normativo y desarrollo del procedimiento administrativo previo

1. El artículo 1 de la Directiva 87/53/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1986, por la que se modifica la Directiva 83/643/CEE relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros (DO L 24, p. 33), modifica los artículos 2, 4, 5, 6, 7 y 8 de la Directiva 83/643 (DO 1983, L 359, p. 8; EE 07/03, p. 187), e inserta en ésta los nuevos artículos 6 *bis*, 7 *bis* y 8 *bis*.

2. El artículo 2 de la Directiva 87/53, antes citada, obliga a los Estados miembros a atenerse a la misma, a más tardar el 1 de julio de 1987, y a comunicar a la Comisión el texto de las disposiciones que adopten a los efectos de la aplicación de la misma.

3. Dado que el Gobierno de la República Italiana no dirigió a la Comisión comunicación alguna relativa a las medidas de adaptación del Derecho interno a la citada Directiva 87/53, la Comisión, mediante escrito de 20 de septiembre de 1988, inició contra la República Italiana el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado CEE, requiriendo a este Estado para que presentara, en el plazo de dos meses, sus observaciones acerca del incumplimiento que se le reprochaba.

4. Dado que este escrito no tuvo respuesta, la Comisión, con fecha 27 de junio de 1989, dirigió al Gobierno italiano un dictamen motivado, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 169 del Tratado, por no haber cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y por no haber comunicado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas mediante las que considera haber dado cumplimiento a las obligaciones que le impone la citada Directiva 87/53, o por no haber adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a la misma.

* Lengua de procedimiento: italiano.

Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 169 del Tratado, la Comisión requirió a la República Italiana para que adoptara las medidas necesarias para atenerse a dicho dictamen en el plazo de dos meses.

5. Las autoridades italianas no respondieron a este dictamen motivado.

II. Fase escrita del procedimiento y pretensiones de las partes

1. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de marzo de 1990, la Comisión interpuso, con arreglo al párrafo segundo del artículo 169 del Tratado, un recurso contra la República Italiana por haber incumplido ésta las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 87/53, antes citada, y del Tratado CEE.

2. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

3. La *Comisión*, parte demandante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 87/53 y del Tratado CEE, al no comunicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas mediante las que considera haber cumplido las obligaciones que le impone la propia Directiva 87/53 del Consejo, de 15 de diciembre de 1986, por la que se modifica la Directiva 83/643 relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros, o al no adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a dicha Directiva.

— Condene en costas a la República Italiana.

4. El *Gobierno de la República Italiana*, parte demandada, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Haga constar que el Gobierno demandado no niega la imputación relativa a no haber dado cumplimiento a la disposición del artículo 7 *bis* de la Directiva 83/643, introducida por la Directiva 87/53, y desestime el recurso de la Comisión en todo lo demás.

— Compense las costas entre las partes.

III. Motivos y alegaciones de las partes

1. a) En apoyo de su recurso, recuerda la *Comisión* que, a tenor del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado CEE, las Directivas obligarán al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse. Además, con arreglo al párrafo primero del artículo 5 del Tratado, los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o que resulten de los actos de las Instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión.

De esto deduce la Comisión que los Estados miembros tienen la obligación de adoptar, dentro del plazo señalado, las medidas necesarias para atenerse a las Directivas, no pudiendo alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones y plazos establecidos en tales Directivas.

b) En su réplica, la Comisión rechaza las alegaciones que la República Italiana aduce en su defensa.

Empieza la Comisión por rechazar la tesis de la República Italiana conforme a la cual la citada Directiva 87/53 no hace sino imponer a los Estados miembros determinados comportamientos, por lo cual no precisa ni adopción ni comunicación de las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno. A juicio de la Comisión, la citada Directiva impone unas obligaciones precisas que no figuran en la Directiva 83/643. Como ejemplo, la Comisión cita las disposiciones de las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 83/643, modificada por la Directiva 87/53, antes citada, de las que no se puede considerar que establezcan meros comportamientos para las autoridades nacionales.

De esto deduce la Comisión que, según reiterada jurisprudencia (véase la sentencia de 2 de diciembre de 1986, Comisión/Bélgica, 239/85, Rec. p. 3645, apartado 7), las exigencias de claridad y de seguridad jurídicas obligaban, en el caso de autos, a la República Italiana a adaptar su ordenamiento jurídico interno a las disposiciones de la citada Directiva 87/53 mediante normas internas de carácter imperativo, en interés de los transportistas establecidos en otros Estados miembros. Tal obligación de adaptación del Derecho nacional existe igualmente para las disposiciones de las Directivas en las que se establecen facultades para la Administración, teniendo en cuenta que este Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que las simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables y carentes de una adecuada publicidad, no pueden considerarse como un cumplimiento válido de la obligación que impone a los Estados miembros el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado (véase la sentencia de 6 de mayo de 1980, Comisión/Bélgica, 102/79, Rec. p. 1473, apartado 11).

Sigue diciendo la Comisión que, si bien con arreglo a la jurisprudencia (véase la sentencia de 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania, 29/84, Rec. p. 1661, apartado 23), una Directiva no exige necesariamente una acción legislativa en cada Estado miembro, cuando los principios generales del Derecho constitucional o administrativo garanticen efectivamente la plena aplicación de la Directiva por parte de la Administración nacional y, en el supuesto de que la Directiva trate de crear derechos a favor de los particulares, los beneficiarios se hallen en condiciones de conocer plenamente sus derechos, ello no es así en el caso de autos. Efectivamente, la citada Directiva 87/53, que prevé unas formas precisas de facilitar los controles físicos y las formalidades administrativas en el transporte de mercancías, pretende conferir unos derechos a los transportistas de otros Estados miembros que, normalmente, no estarán al corriente de las prácticas en vigor en los distintos Estados.

Añade la Comisión que, según la jurisprudencia (sentencia de 6 de mayo de 1980, Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 12), la posible aplicabilidad directa de las disposiciones de una Directiva no representa más que una garantía mínima que deriva del carácter imperativo de la obligación im-

puesta a los Estados miembros por el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, no pudiendo servir de justificación para que un Estado deje de adoptar, a su debido tiempo, disposiciones de ejecución adecuadas al objetivo de la citada Directiva.

Por lo que se refiere, a continuación, al argumento de la República Italiana, conforme al cual la ejecución incorrecta del segundo guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 83/643, modificada por la Directiva 87/53, antes citada, ya fue objeto de un recurso de la Comisión (sentencia de 30 de mayo de 1989, Comisión/Italia, 340/87, Rec. p. 1483), por lo cual no puede invocarse de nuevo en el presente asunto, la Comisión admite que esta disposición es ajena al objeto del litigio, dado que no ha experimentado ninguna modificación en relación con el texto inicial de la Directiva 83/643. No obstante, precisa la Comisión que la citada sentencia de 30 de mayo de 1989, Comisión/Italia, dictada en el asunto 340/87, no tiene autoridad de cosa juzgada en lo relativo a las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 5 de la citada Directiva 87/53, que impone nuevas obligaciones a los Estados miembros y tiene un contenido distinto en relación con la letra a) del apartado 1 del artículo 5.

2. El *Gobierno de la República Italiana*, sin discutir que algunas de las disposiciones de la citada Directiva 87/53 imponen obligaciones a los Estados miembros, comienza alegando en su defensa que las disposiciones de esta Directiva que añaden dos apartados al artículo 2 de la Directiva 83/643, las que completan el apartado 1 del artículo 5 de esta última Directiva mediante las letras b) y c), las que sustituyen los artículos 4, 6, 7 y 8 de esta Directiva y las que insertan en la misma los artículos 6 *bis* y 8 *bis*, tienen por objeto un comportamiento material que deben adoptar las autoridades nacionales con el fin de facilitar aún más los controles físicos y las formalidades administrativas en los intercambios entre los Estados miembros. Ya que el ordenamiento jurídico italiano no contiene disposiciones que impidan a las autoridades nacionales adoptar los comportamientos ordenados por los citados artículos de la Directiva 87/53, antes citada, la República Italiana no tiene la obligación ni de adoptar ni de comunicar a la Comisión las disposiciones de Derecho interno que adopte para atenerse a las disposiciones de la Directiva, de forma que el recurso de la Comisión carece de fundamento en lo relativo a tales artículos. Efectivamente, dado que, en el caso de autos, se trata de disposiciones que imponen comportamientos materiales, debe verificarse únicamente si las autoridades italianas han adoptado efectivamente tales comportamientos.

Añade el Gobierno demandado, en su escrito de dúplica, que, puesto que la mayoría de las disposiciones de la citada Directiva 87/53 no hacen sino imponer comportamientos materiales, la Comisión no puede invocar en apoyo de su recurso unas sentencias del Tribunal de Justicia en las que era necesaria la adopción de normas de Derecho interno, sobre todo por razones de seguridad jurídica. Por consiguiente, tampoco cabe invocar la jurisprudencia relativa a las meras prácticas administrativas de las autoridades nacionales. Sigue diciendo el Gobierno de la República Italiana que, puesto que en ningún momento ha afirmado que la totalidad de las disposiciones de la Directiva tuvieran carácter facultativo, la Comisión no puede válidamente referirse a unos comportamientos facultativos que se hallan previstos en la Directiva. Por la misma razón, puesto que el Gobierno italiano no ha invocado el posible efecto directo de las disposiciones de la Directiva, no resulta pertinente la referencia contenida en la réplica de la

Comisión, relativa a la sentencia de 6 de mayo de 1980, Comisión/Bélgica, antes citada.

Alega a continuación el Gobierno de la República Italiana que la infracción consistente en la aplicación, pretendidamente incorrecta, por este Estado miembro del segundo guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 83/643, modificada por la citada Directiva 87/53, ya fue alegada por la Comisión en el asunto 340/87 y declarada por este Tribunal de Justicia en la citada sentencia de 30 de mayo de 1989, Comisión/Italia. De ello se deduce, por una parte, que la disposición nacional de ejecución de esta norma fue comunicada a la Comisión antes de que emitiera, el 27 de junio de 1989, el dictamen motivado en el presente procedimiento y, por otra, que la totalidad de los puntos de derecho valorados en la citada sentencia de 30 de mayo de 1989, Comisión/Italia, tienen autoridad de cosa juzgada, de forma que la pretensión de la Comisión, relativa al segundo guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 83/643, modificada por la citada Directiva 87/53, ya no puede ser objeto del presente recurso.

Finalmente, el Gobierno demandado no discute que, para la aplicación del artículo 7 *bis*, incluido en la Directiva 83/643 mediante la citada Directiva 87/53, eran necesarias disposiciones nacionales y que no fueron adoptadas dentro del plazo señalado.

F.A. Schockweiler
Juez Ponente