

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 6 de mayo de 1980 *

En el asunto 102/79,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por sus Consejeros Jurídicos los Sres. Rolf Wägenbaur y Auke Haagsma, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Mario Cervino, miembro de su Servicio Jurídico, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por el Sr. Robert Hoebaer, Director de Comercio Exterior y de Cooperación en el Desarrollo, del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Bélgica,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que, al no adoptar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar su ordenamiento interno a doce Directivas del Consejo relativas a la aproximación de las legislaciones nacionales en el sector de los vehículos a motor y en el

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

sector de los tractores agrícolas y forestales, respectivamente, el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: H. Kutscher, Presidente; A. O'Keeffe y A. Touffait, Presidentes de Sala; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A.J. Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans y O. Due, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Reischl;
Secretario: M.A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 25 de junio de 1979, la Comisión interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que, al dejar de adoptar en los plazos prescritos las disposiciones necesarias para adaptar su ordenamiento interno a las Directivas del Consejo 70/221/CEE, 70/387/CEE, 74/60/CEE y 74/483/CEE, relativas a la aproximación de las legislaciones nacionales en el sector de los vehículos a motor (DO 1970, L 76, p. 23; EE 13/01, p. 217; DO 1970, L 176, p. 5; EE 13/01, p. 234; DO 1974, L 38, p. 2; EE 13/03, p. 142 y DO 1974, L 266, p. 4; EE 13/04, p. 31, respectivamente) y a las Directivas del

Consejo n^{os} 74/150/CEE, 74/151/CEE, 74/152/CEE, 74/346/CEE, 74/347/CEE, 75/321/CEE, 75/322/CEE y 75/323/CEE, relativas a la aproximación de las legislaciones nacionales en el sector de los tractores agrícolas o forestales (DO 1974, L 84, p. 10; EE 13/03, p. 183; DO 1974, L 84, p. 25; EE 13/03, p. 198; DO 1974, L 84, p. 33; EE 13/03, p. 206; DO 1974, L 191, p. 1; EE 13/04, p. 3; DO 1974, L 191, p. 5; EE 13/04, p. 7; DO 1975, L 147, p. 24; EE 13/04, p. 103; DO 1975 L 147, p. 28; EE 13/04, p. 107 y DO 1975, L 147, p. 38; EE 13/04, p. 117, respectivamente) el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

- 2 Todas las Directivas mencionadas se adoptaron con fundamento en el artículo 100 del Tratado CEE, relativo a la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o en el funcionamiento del mercado común. Las Directivas pertenecientes a la primera serie mencionada se aprobaron en el marco de la Directiva 70/156/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de vehículos a motor y de sus remolques (DO L 42, p. 1; EE 13/01, p. 174); las de la segunda serie, en el marco de la Directiva 74/150/CEE del Consejo, de 4 de marzo de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de los tractores agrícolas o forestales de ruedas (DO L 84, p. 10; EE 13/03, p. 183) asimismo incumplida.
- 3 Las Directivas de que se trata prevén plazos de ejecución, generalmente de 18 meses, cuyo vencimiento se escalona desde el 24 de septiembre de 1971 hasta el 22 de noviembre de 1976. No se discute que Bélgica no tomó, en dichos plazos, medidas destinadas a garantizar la ejecución de las Directivas. No obstante, el Gobierno belga considera que, a pesar de ello, no ha incumplido las obligaciones del Tratado. Alega al respecto dos clases de argumentos.
- 4 En primer lugar, el Gobierno demandado expone que el objetivo de las Directivas, es decir, la supresión de determinados obstáculos a los intercambios en el seno de la Comunidad, se ha conseguido plenamente en Bélgica en virtud de una práctica administrativa, ya que, en realidad, al ser las disposiciones nacionales belgas en la materia menos severas que las normas comunitarias, no se opone obstáculo alguno a la importación de vehículos y de tractores que respondan a dichas normas. Alega también el Gobierno belga que esto es

plenamente conforme con los preceptos comunitarios, ya que el sistema «opcional» de las Directivas permite mantener vigentes en los Estados miembros normas menos severas para la producción nacional.

- 5 Según el Gobierno belga, esta forma de entender la ejecución de las Directivas es plenamente conforme con las exigencias del artículo 189, cuyo párrafo tercero reserva a los Estados miembros, en relación con la ejecución de las Directivas, «la competencia en cuanto a la forma y a los medios». Las técnicas legislativas por medio de las cuales se ejecutan las Directivas son, por lo tanto, alega el Gobierno belga, variables según el caso y van «desde la Ley hasta la simple nota de servicio interna».
- 6 Además, el Gobierno belga alega que las Directivas controvertidas responden indiscutiblemente al concepto de disposiciones «directamente aplicables», ya que las reglas establecidas por el Consejo son claras, precisas y no se deja margen alguno de discrecionalidad a los Estados miembros en lo que se refiere a las modalidades técnicas de ejecución. Siendo así, aclara, si posteriormente, a instancias de la Comisión, el Gobierno belga inició la tramitación, que aún no se ha ultimado, de disposiciones legislativas dirigidas a garantizar la ejecución de las Directivas de que se trata, lo hizo únicamente en pro de la claridad jurídica.
- 7 Esta alegación del Gobierno belga exige establecer criterio en lo referente, por una parte, al alcance de la obligación que impone a los Estados miembros el párrafo tercero del artículo 189 y, por otra, al uso de la libertad que se les reserva en relación con la elección de las formas y de los medios, teniendo en cuenta el objetivo perseguido por las Directivas controvertidas.
- 8 Las Directivas concretas cuya falta de ejecución se reprocha al Estado belga se adoptaron sobre la base de dos Directivas marco, a saber, las Directivas 70/156 y 74/150 arriba citadas, relativas a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en los sectores considerados, con la precisión de que la Directiva marco relativa a los tractores es, ella misma, objeto del recurso. En la exposición de motivos de las dos Directivas marco se recuerda que las disposiciones técnicas aplicadas en la materia por los Estados miembros obstaculizan por sus disparidades los intercambios dentro de la Comunidad (primer considerando). Precisamente con el objetivo de suprimir tales

obstáculos las Directivas prevén un procedimiento de «homologación comunitaria» para los diferentes tipos de vehículos, que se aplica a cada vehículo concreto por medio de la expedición de un «certificado de conformidad». Cuando un vehículo vaya acompañado de dicho certificado, debe ser considerado por todos los Estados miembros conforme con sus propias legislaciones (considerandos sexto y séptimo, respectivamente, de las exposiciones de motivos). Según el apartado 1 del artículo 7, de las dos Directivas, los Estados miembros no podrán, «por motivos que se refieran a su fabricación o su funcionamiento, denegar la matriculación o prohibir la venta, circulación o uso de ningún vehículo nuevo que vaya acompañado del certificado de conformidad». Según el artículo 14, siempre de ambas Directivas, toda decisión, en su caso, de denegación o revocación de homologación, denegación de matriculación o prohibición de venta o de uso que se tome con arreglo a la Directiva «deberá estar motivada de forma precisa»: se le notificará al interesado indicándole los recursos procedentes con arreglo a las legislaciones vigentes en los Estados miembros. Finalmente, a tenor del artículo 15 de ambas Directivas, los Estados miembros «adoptarán las medidas necesarias para cumplir» la Directiva y comunicarán a la Comisión «el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno» que adopten en el ámbito regulado por éstas.

- 9 Las once Directivas concretas cuya falta de ejecución se reprocha a Bélgica se adoptaron en el marco de las dos Directivas generales que acaban de analizarse. Tienen por objeto permitir la aplicación, mediante medidas parciales y específicas, del «procedimiento de homologación CEE», objeto de las Directivas marco, y de esta manera se integran en la sistemática jurídica de éstas. Al igual que las Directivas marco, cada una de las Directivas concretas incluye, en sus disposiciones finales, un precepto relativo a la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas de aplicación pertinentes en el marco de su ordenamiento interno.
- 10 Del conjunto de las disposiciones y de la naturaleza de las medidas que imponen, resulta que las Directivas controvertidas están destinadas a traducirse en normas internas con el mismo rango jurídico que las que en los Estados miembros regulen la inspección y la homologación de los vehículos a motor o de los tractores. De ello resulta que un Estado miembro no habrá cumplido la obligación que le impone el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, si se

limitó a atender a las exigencias que dimanaban de las Directivas controvertidas por medio de una práctica de hecho, o de una simple tolerancia administrativa.

- 11 El argumento que el Gobierno belga deduce partiendo del carácter «opcional» de las Directivas controvertidas es inoperante, ya que el efecto obligatorio de la Directiva, del que no está permitido a los Estados sustraerse, consiste en suprimir los obstáculos a la libre circulación que puedan resultar, para los productos originarios de otros Estados miembros, de la aplicación de normas técnicas diferentes de las normas comunitarias. Ahora bien, desde esta perspectiva es importante que cada Estado miembro dé a las Directivas controvertidas una ejecución que se ajuste plenamente a las exigencias de claridad y certeza de las situaciones jurídicas queridas por las Directivas, en interés de los fabricantes establecidos en los otros Estados miembros. En consecuencia, no cabe considerar que constituyen un cumplimiento válido de la obligación que incumbe a los Estados miembros destinatarios de las Directivas en virtud del artículo 189, las simples prácticas administrativas, modificables por naturaleza a criterio de la Administración y carentes de una adecuada publicidad.
- 12 Tampoco puede acogerse la justificación extraída de la «aplicabilidad directa» de las Directivas controvertidas. En efecto, del párrafo tercero del artículo 189 resulta que la ejecución de las Directivas comunitarias debe efectuarse mediante la adopción por los Estados miembros de disposiciones de aplicación adecuadas. Sólo en circunstancias concretas, en particular en el caso de que un Estado miembro haya dejado de adoptar las disposiciones de ejecución requeridas o adoptado disposiciones no conformes con una Directiva, ha reconocido este Tribunal de Justicia a los justiciables el derecho de invocar en un proceso una Directiva frente al Estado miembro que la hubiere incumplido (véase especialmente, sobre este aspecto, la sentencia de 5 de abril de 1979, Ratti, 148/78, [↔] Rec. p. 1629). Al derivar esta garantía mínima del carácter imperativo de la obligación impuesta a los Estados miembros por efecto de las Directivas en virtud del párrafo tercero del artículo 189, no puede servir de justificación a un Estado miembro para eximirse de adoptar a su debido tiempo disposiciones de ejecución adecuadas al objetivo de cada Directiva. Como se indicó más arriba, en el caso presente las medidas debían consistir en disposiciones equivalentes a las que se aplican en el ordenamiento jurídico interno, a fin de imponer el respeto a preceptos calificados de «imperativos»

en la propia exposición de motivos de ambas Directivas marco (véase el primer considerando).

- 13 De ello resulta que deben desestimarse las alegaciones formuladas por el Gobierno belga.
- 14 En segundo lugar, alega el Gobierno belga que, en aras de la claridad jurídica, entre tanto, inició la tramitación de normas para adaptación de su ordenamiento interno a las Directivas, pero que el buen fin de dicha tramitación se retrasó a causa de controversias jurídicas sobre el procedimiento legislativo o reglamentario aplicable y la concurrencia de dificultades políticas internas.
- 15 Basta destacar al respecto, como este Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones, en particular en su sentencia de 11 de abril de 1978, Comisión/Italia (100/77, Rec. p. 879), que un Estado miembro no puede alegar dificultades internas o disposiciones de su ordenamiento jurídico nacional, ni siquiera constitucional, para justificar la inobservancia de las obligaciones y plazos que resultan de las Directivas comunitarias.
- 16 Este juicio está tanto más justificado cuanto que los artículos 15 de ambas Directivas generales, 70/156, de 6 de febrero de 1970 y 74/150, de 4 de marzo de 1974, disponen en términos idénticos que «los Estados miembros adoptarán, en un plazo de dieciocho meses a partir del día de su notificación, las medidas necesarias para cumplir la presente Directiva e informarán de ello inmediatamente a la Comisión». Al tratarse en ambos casos de Directivas marco, cabe entender que este precepto obligaba a los Estados miembros destinatarios a adoptar en sus respectivos sistemas legislativos, las disposiciones necesarias con vistas a la aplicación, en los plazos deseados, de las Directivas concretas cuyo objeto estaba plenamente identificado en los anexos incorporados a las dos citadas Directivas.
- 17 Por ello, deben desestimarse las alegaciones deducidas por el Gobierno belga de las dificultades que encontró para la aplicación de las Directivas controvertidas.
- 18 De cuanto antecede resulta que procede declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben.

Costas

- 19 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la parte demandada, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) **Declarar que, al no adoptar en los plazos previstos las medidas necesarias para garantizar la aplicación de las Directivas que a continuación se indican, el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea:**
 - **Directiva 70/221/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los depósitos de carburante líquido y los dispositivos de protección trasera de los vehículos a motor y de sus remolques.**
 - **Directiva 70/387/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las puertas de los vehículos a motor y sus remolques.**
 - **Directiva 74/60/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1973, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados**

miembros sobre el acondicionamiento del interior de los vehículos a motor (partes interiores de la cabina distintas del retrovisor o retrovisores interiores, disposición de los mandos, techo o techo corredizo, respaldo y parte trasera de los asientos).

- **Directiva 74/483/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los salientes exteriores de los vehículos a motor.**
- **Directiva 74/150/CEE del Consejo, de 4 de marzo de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de los tractores agrícolas o forestales de ruedas.**
- **Directiva 74/151/CEE del Consejo, de 4 de marzo de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre determinados elementos y características de los tractores agrícolas o forestales de ruedas.**
- **Directiva 74/152/CEE del Consejo, de 4 de marzo de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la velocidad máxima por construcción y las plataformas de carga de los tractores agrícolas o forestales de ruedas.**
- **Directiva 74/346/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los retrovisores de los tractores agrícolas o forestales de ruedas.**
- **Directiva 74/347/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el campo de visión y los limpiaparabrisas de los tractores agrícolas o forestales de ruedas.**
- **Directiva 75/321/CEE del Consejo, de 20 de mayo de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el dispositivo de dirección de los tractores agrícolas o forestales de ruedas.**

- **Directiva 75/322/CEE del Consejo, de 20 de mayo de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la supresión de parásitos radioelétricos producidos por los motores de encendido por chispa con los que están equipados los tractores agrícolas o forestales de ruedas.**

- **Directiva 75/323/CEE del Consejo, de 20 de mayo de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la toma de corriente instalada en los tractores agrícolas o forestales de ruedas, para la alimentación de los dispositivos de alumbrado y de señalización luminosa de los aperos, máquinas o remolques que se utilicen en la explotación agrícola o forestal.**

2) Condenar en costas al Reino de Bélgica.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de mayo de 1980.

El Secretario,
A. Van Houtte

El Presidente,
H. Kutscher