



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 24 de enero de 2018*

«Incumplimiento de Estado — Leche y productos lácteos — Tasa suplementaria sobre la leche — Campañas de 1995/1996 a 2008/2009 Reglamento (CE) n.º 1234/2007 — Artículos 79, 80 y 83 — Reglamento (CE) n.º 595/2004 — Artículos 15 y 17 — Infracción — Falta de pago efectivo de la tasa en los plazos señalados — Falta de recaudación en caso de impago de la tasa»

En el asunto C-433/15,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 6 de agosto de 2015,

Comisión Europea, representada por los Sres. P. Rossi, D. Nardi y J. Guillem Carrau, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. P. Gentili y S. Fiorentino, avvocati dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. C. Vajda y E. Juhász (Ponente), la Sra. K. Jürimäe y el Sr. C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de septiembre de 2016;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de julio de 2017;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana, al no garantizar que la tasa suplementaria adeudada por la producción registrada en Italia por encima 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 en ese país un exceso de producción (2008/2009),
 - fuera efectivamente soportada por los productores que contribuyeron al rebasamiento de la producción y
 - fuera pagada en los plazos señalados, previa notificación del importe adeudado, por los compradores o por los productores, en caso de ventas directas, o
 - en el caso de que no se abonara en el plazo establecido, fuera registrada y eventualmente fuera percibida de dichos compradores o productores a través de un procedimiento ejecutivo,

ha incumplido las obligaciones que para ella se derivan de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión aplicables a las campañas en cuestión y, en particular, de 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 (DO 1992, L 405, p. 1), del 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 (DO 2003, L 270, p. 123), de 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 (Reglamento único para las OCM) (DO 2007, L 299, p. 1), así como, por lo que se refiere a las disposiciones de ejecución de la Comisión, del artículo 7 del Reglamento (CEE) n.º 536/93, 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), del artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) n.º 1392/2001, 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), y, por último, de los artículos 15 y 17 del Reglamento (CE) n.º 595/2004, de 30 de marzo de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1788/2003 (DO 2004, L 94, p. 22), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1468/2006 de la Comisión, de 4 de octubre de 2006 (DO 2006, L 274, p. 6) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 595/2004»).

Marco jurídico

- 2 Según el primer considerando del Reglamento n.º 3950/92, el régimen de la tasa suplementaria en el sector de la leche y los productos lácteos que «tiene como objetivo reducir el desequilibrio entre la oferta y la demanda de leche y productos lácteos, así como los consiguientes excedentes estructurales[, sigue] siendo necesario para lograr un mayor equilibrio del mercado».
- 3 El artículo 1 del Reglamento n.º 3950/92 dispone:

«A partir del 1 de abril de 1993 y durante siete nuevos períodos consecutivos de doce meses, se establece una tasa suplementaria con cargo a los productores de leche de vaca por las cantidades de leche o de equivalentes de leche que se entreguen a un comprador o se vendan directamente para su consumo durante el período de doce meses en cuestión y que sobrepasen la cantidad que se determine.

La tasa se fija en el 115 % del precio indicativo de la leche.»

4 El artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

«Se adeudará la tasa por todas las cantidades de leche o de equivalentes de leche comercializadas durante el período de doce meses en cuestión que rebasen una u otra de las cantidades contempladas en el artículo 3. Dicha tasa se distribuirá entre los productores que hayan contribuido al rebasamiento.

Con arreglo a la decisión del Estado miembro, la contribución de los productores al pago de la tasa adeudada se determinará, se hayan reasignado o no las cantidades de referencia inutilizadas, ya sea por parte del comprador en función del rebasamiento que subsista después de haber repartido, proporcionalmente a las cantidades de referencia de las que dispone cada uno de dichos productores, las cantidades de referencia inutilizadas, ya sea a nivel nacional en función del rebasamiento de la cantidad de referencia de la que dispone cada uno de dichos productores.»

5 El Reglamento n.º 3950/92 fue derogado, con efectos a partir del 1 de abril de 2004, por el artículo 25 del Reglamento n.º 1788/2003. El considerando 5 de este último Reglamento declara:

«Conviene que la tasa se fije a un nivel que resulte disuasorio y sea pagadera por los Estados miembros en cuanto se supere la cantidad de referencia nacional. Posteriormente, el Estado miembro debe repartirla entre los productores que hayan contribuido al rebasamiento. Estos últimos son deudores respecto del Estado miembro del pago de su contribución a la tasa por el mero hecho de haber rebasado la cantidad de la que disponían.»

6 El artículo 1 de ese Reglamento, que lleva por título «Objeto», dispone:

«1. A partir del 1 de abril de 2004 y durante 11 períodos consecutivos de doce meses (en adelante, citados como “períodos de doce”) se establece una tasa (en adelante, citada como “la tasa”) sobre las cantidades de leche de vaca y otros productos lácteos que se comercialicen durante el período de doce meses en cuestión y sobrepasen las cantidades de referencia nacionales fijadas en el anexo I.

2. Esas cantidades se repartirán entre los productores con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6, diferenciando entre entregas y ventas directas tal como se definen en el artículo 5. El rebasamiento de la cantidad nacional de referencia y la tasa resultante se establecerán a escala nacional en cada Estado miembro, con arreglo al Capítulo 3, y de forma separada para las entregas y las ventas directas.

3. Las cantidades de referencia nacionales del anexo I se fijarán a reserva de posibles revisiones que dependerán de la situación general del mercado y de las condiciones específicas que existan en determinados Estados miembros.»

7 El artículo 3 del Reglamento n.º 1788/2003, con la rúbrica «Pago de la tasa», prevé:

«1. Los Estados miembros serán deudores respecto de la Comunidad de la tasa que resulte del rebasamiento de la cantidad nacional de referencia, establecida a escala nacional y por separado para las entregas y para las ventas directas y la abonarán, hasta el límite del 99 % del importe debido, al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) antes del 1 de octubre siguiente al período de doce meses de que se trate.

2. Si el pago contemplado en el apartado 1 no se hubiere efectuado antes de la fecha establecida, y una vez consultado el Comité del [FEOGA], la Comisión deducirá una cuantía equivalente a la tasa impagada de los anticipos mensuales que deban concederse a cuenta de los gastos realmente efectuados por el Estado miembro de que se trate con arreglo al apartado 1 del artículo 5 y al apartado 2 del artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la Política Agrícola Común [DO 1999, L 160, p. 103] [...].

3. La Comisión establecerá las normas de desarrollo del presente artículo de acuerdo con el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 23»

- 8 Con arreglo al artículo 4 del mismo Reglamento, titulado «Contribución de los productores a la tasa adeudada»:

«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 a que se refiere el apartado 2 del artículo 1.

Sin perjuicio del apartado 3 del artículo 10 y del apartado 1 del artículo 12, 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.»

- 9 El Reglamento n.º 1788/2003 fue derogado, con efectos a partir del 1 de abril de 2008, por el artículo 201, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1234/2007. Las disposiciones de este último Reglamento que regulan el régimen de control de la producción en el sector de la leche se aplican, en virtud de su artículo 204, apartado 2, letra f), a partir del 1 de julio de 2008. El considerando 38 de dicho Reglamento enuncia:

«Conviene que la tasa por excedentes se fije a un nivel que resulte disuasorio y sea pagadera por los Estados miembros en cuanto se supere la cuota nacional. Posteriormente, el Estado miembro debe repartirla entre los productores que hayan contribuido al rebasamiento. Estos últimos deben ser deudores respecto del Estado miembro del pago de su contribución a la tasa por el mero hecho de haber rebasado la cantidad de la que disponían. Conviene que los Estados miembros cedan al Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEOGA) la tasa correspondiente al rebasamiento de la cuota nacional, reducida en un importe a tanto alzado del 1 % con el fin de tener en cuenta los casos de quiebra o de incapacidad definitiva de determinados productores para contribuir al pago de la tasa debida.»

- 10 El artículo 78 del Reglamento n.º 1234/2007, con la rúbrica «Tasa por excedentes», tiene la siguiente redacción:

«1. Se abonará una tasa por excedentes sobre las cantidades de leche y otros productos lácteos comercializadas que sobrepasen la cuota nacional fijada conforme a la subsección II.

La tasa ascenderá a 27,83 [euros] por cada 100 kilogramos de leche.

[...]

2. Los Estados miembros serán deudores respecto de la Comunidad de la tasa por excedentes que resulte del rebasamiento de la cuota nacional, determinado a escala nacional y por separado para las entregas y para las ventas directas, y la abonarán al FEAG, hasta el límite del 99 % del importe debido, entre el 16 de octubre y el 30 de noviembre siguiente al período de 12 meses de que se trate.

3. Si la tasa por excedentes contemplada en el apartado 1 no se paga antes de la fecha establecida, la Comisión deducirá, previa consulta del Comité de los Fondos Agrarios, una suma equivalente a la tasa impagada de los pagos mensuales que se efectúan en aplicación del artículo 14 y del artículo 15, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1290/2005. Antes de tomar esta decisión, la Comisión advertirá al Estado miembro, que dispondrá de una semana para manifestar su opinión. [...]

[...]»

- 11 Con arreglo al artículo 79 de este Reglamento, titulado «Contribución de los productores a la tasa por excedentes»:

«La tasa por excedentes se repartirá íntegramente, conforme a los artículos 80 y 83, entre los productores que hayan contribuido a cada uno de los rebasamientos de las cuotas nacionales a que se refiere el artículo 66, apartado 2.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 80, apartado 3, y 83, apartado 1, los productores serán deudores respecto del Estado miembro de su contribución a la tasa por excedentes, calculada con arreglo a los artículos 69, 70 y 80, por el mero hecho de haber rebasado las cuotas de que disponen.»

- 12 El artículo 80 de dicho Reglamento, con la rúbrica «Tasa por excedentes sobre las entregas», en su versión resultante de las modificaciones introducidas por el Reglamento (CE) n.º 72/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009 (DO 2009, L 30, p.1), prevé:

«1. Para determinar el balance definitivo de la tasa por excedentes, las cantidades entregadas por cada productor se incrementarán o disminuirán mediante los coeficientes que fije la Comisión y con arreglo a las condiciones que esta determine, cuando el contenido real de materia grasa difiera del de referencia.

A escala nacional, la tasa por excedentes se calculará sobre la base de la suma de las entregas, ajustadas de conformidad con el párrafo primero.

[...]

3. La contribución de cada productor al pago de la tasa por excedentes se determinará mediante decisión del Estado miembro, tanto si se han 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 fije cada Estado miembro:

- a) bien a escala nacional, en función del volumen de rebasamiento de la cuota de que dispone cada productor,
- b) bien primeramente por comprador y, seguidamente, a escala nacional, si procede.

Cuando se aplique el artículo 78, apartado 1, párrafo tercero, los Estados miembros, en el momento de establecer la contribución de cada productor al importe de la tasa que deba pagarse debido a la aplicación del tipo más elevado al que se refiere dicho apartado, garantizarán que el mencionado importe lo paguen proporcionalmente los productores responsables, de conformidad con criterios objetivos que establezcan los Estados miembros.»

- 13 Según el artículo 83 del Reglamento n.º 1234/2007, titulado «Tasa por excedentes sobre las ventas directas»:

«1. En lo que se refiere a las ventas directas, la contribución de cada productor al pago de la tasa por excedentes que corresponda se determinará mediante decisión del Estado miembro, tanto si se han 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.

2. Los Estados miembros establecerán la base de cálculo de la contribución de los productores a la tasa por excedentes que deba pagarse aplicando a la cantidad total de leche vendida, cedida o utilizada para fabricar los productos lácteos vendidos o cedidos los criterios que fije la Comisión.

3. Para determinar el balance definitivo de la tasa por excedentes no se tendrá en cuenta ninguna corrección relativa al contenido de materia grasa.

4. La Comisión determinará cómo y cuándo deberá abonarse la tasa por excedentes al organismo competente del Estado miembro.»

14 El artículo 7 del Reglamento n.º 536/93 preceptúa:

«1. Los Estados miembros adoptarán cuantas medidas de control sean necesarias para garantizar la recaudación de la tasa por las cantidades de leche y de equivalentes de leche comercializadas que sobrepasen alguna de las dos cantidades mencionadas en el artículo 3 del Reglamento (CEE) n.º 3950/92. [...]

[...]

3. El Estado miembro se cerciorará de que las cantidades de leche y de equivalentes de leche comercializadas se hayan contabilizado con exactitud, para lo cual controlará los transportes de leche durante las operaciones de recogida en las explotaciones y verificará, en particular, en los locales de:

a) los compradores [...]

b) los productores [...]

[...]»

15 El Reglamento n.º 1392/2001 sustituyó, en virtud de sus artículos 16, apartado 1, y 17, el Reglamento n.º 536/93 con efectos a partir del 31 de marzo de 2002. El artículo 11 del Reglamento n.º 1392/2001 con la rúbrica «Controles por parte de los Estados miembros», establece:

«1. Los Estados miembros adoptarán cuantas medidas sean necesarias para garantizar que la tasa por las cantidades de leche y de equivalentes de leche comercializadas que sobrepasen alguna de las cantidades mencionadas en el artículo 3 del Reglamento (CEE) n.º 3950/92 se recauda correctamente y, en el caso de las entregas, repercute en los correspondientes productores.

2. Los Estados miembros adoptarán medidas complementarias para:

a) controlar los casos de abandono total o parcial de la producción lechera o de la cantidad de referencia, de conformidad con lo dispuesto en la letra a) del artículo 8 del Reglamento (CEE) n.º 3950/92, cuando se apliquen las disposiciones pertinentes;

b) garantizar a los interesados información acerca de las sanciones penales o administrativas a que se exponen en caso de incumplir las disposiciones del Reglamento (CEE) n.º 3950/92 y del presente Reglamento.

[...]»

16 El Reglamento n.º 1392/2001 fue derogado, con efecto a partir del 1 de abril de 2004, por el Reglamento n.º 595/2004, cuyas disposiciones se aplican, en virtud de su artículo 28, a partir del período 2004/2005. El artículo 15 de este último Reglamento, titulado «Fecha límite para el pago», dispone:

«1. Cada año, antes del 1 de octubre, los compradores y, en el caso de las ventas directas, los productores sujetos a la tasa abonarán el importe adeudado a la autoridad competente con arreglo a las normas que determine el Estado miembro.

2. En caso de inobservancia del plazo de pago mencionado en el apartado 1, las cantidades adeudadas devengarán un interés anual a los tipos de referencia a tres meses válidos el 1 de octubre de cada año, tal como se establece en el anexo II, más un punto porcentual.

Los intereses se abonarán al Estado miembro.

3. Los Estados miembros declararán cada año, a más tardar en noviembre, al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) los importes derivados de la aplicación del artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1788/2003 junto con el gasto declarado.

[...]»

17 El artículo 17 del Reglamento n.º 595/2004, titulado «Aplicación de la tasa», dispone:

«Los Estados miembros adoptarán cuantas medidas sean necesarias para garantizar que la tasa se recauda correctamente y que recaea sobre los productores que contribuyeron al rebasamiento.»

18 El 16 de julio de 2003, el Consejo aprobó la Decisión 2003/530/CE 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), con fundamento en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, actualmente artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero. Los considerandos 2 a 5, 7 y 8 de esa Decisión tienen la siguiente redacción:

«(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.

[...]

(7) El Gobierno italiano se compromete a evitar problemas similares en el futuro mediante la imposición de una aplicación rigurosa de la tasa suplementaria con arreglo a una nueva ley para la futura gestión de las cuotas lácteas por la que se establezca una revisión radical y una modernización de sus disposiciones de aplicación. Con arreglo a la evaluación de la Comisión, dicha ley dispone una base legislativa correcta para la aplicación del régimen y, si su aplicación es correcta y completa, se espera un buen funcionamiento del régimen.

(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 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.»

19 El artículo 1 de la referida Decisión establece que:

«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 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, y
- el período de la devolución del pago no exceda de catorce años, a contar desde el 1 de enero de 2004.»

Procedimiento administrativo previo y pretensiones de las partes

20 Tras recabar información acerca del hecho de que las cantidades percibidas en Italia en concepto de tasa suplementaria debida por los productores de leche de vaca eran insuficientes, la Comisión estimó que la República Italiana no había cumplido sus obligaciones consistentes en repartir íntegramente entre los productores que contribuyeron a cada uno de los rebasamientos de las cantidades de referencia nacionales la tasa suplementaria debida a título individual por éstos, en calcular la deuda individual correspondiente, en controlar el pago efectivo de esta deuda por los interesados y, en caso de falta de pago, en cobrar las cantidades debidas.

21 Mediante diversa correspondencia intercambiada entre julio de 2008 y julio de 2012, la mayor parte de la cual se efectuó en el marco de un procedimiento EU Pilot, los servicios de la Comisión solicitaron información al Gobierno italiano acerca del estado en que se encontraba el cobro de dicha tasa suplementaria sobre la leche. Las solicitudes de la Comisión guardaban relación con el reparto de la tasa suplementaria entre los obligados a su pago y las medidas adoptadas para su cobro en caso de falta de pago, con la incidencia sobre la eficacia del cobro de la tasa suplementaria que tenían las modificaciones legislativas introducidas y con los procedimientos administrativos de cobro y la gestión de los procedimientos judiciales.

22 Dado que las respuestas de las autoridades italianas no le satisficieron, el 21 de junio de 2013 la Comisión envió a la República Italiana un requerimiento formal para que formulara observaciones a este respecto. Ese Estado miembro respondió mediante un escrito fechado el 23 de septiembre de 2013 y tres escritos complementarios fechados los días 30 de septiembre de 2013, 21 de enero de 2014 y 7 de febrero de 2014.

23 Habida cuenta del «estancamiento prolongado de los procedimientos de cobro y los significativos importes pendientes de pago», la Comisión emitió un dictamen motivado el 10 de julio de 2014 dirigido a la República Italiana e instó a este Estado miembro a que adoptase las medidas necesarias para atenerse a dicho dictamen en un plazo de dos meses a contar desde su recepción. Tras solicitar el Gobierno italiano un plazo adicional de respuesta, la Comisión aceptó tal solicitud y fijó el 11 de octubre de 2014 como plazo para presentar su respuesta.

- 24 Mediante escrito de 13 de octubre de 2014, completado los días 22 de octubre y 25 de noviembre de 2014, la República Italiana dio respuesta a las imputaciones contenidas en el dictamen motivado.
- 25 Al no considerar satisfactorias las alegaciones de las autoridades italianas, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Observaciones preliminares

- 26 En primer lugar, debe observarse que, en las pretensiones de su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que para ella se derivan de «las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión aplicables a las campañas afectadas, y en particular» de las disposiciones mencionadas en el apartado 1 de la presente sentencia. No obstante, en la introducción y en el apartado 2 de su recurso, la Comisión enumera, sin emplear los términos «en particular», las diferentes disposiciones del Derecho de la Unión supuestamente infringidas. Asimismo, no se desprende del recurso que la Comisión tuviera la intención de incluir en el mismo otras disposiciones del Derecho de la Unión diferentes de las citadas expresamente en el apartado 1 de la presente sentencia. En estas circunstancias, debe interpretarse que las pretensiones del recurso únicamente se refieren a estas últimas disposiciones.
- 27 En segundo lugar, debe precisarse que el recurso por incumplimiento presentado por la Comisión se refiere al hecho de que la República Italiana se abstuvo de adoptar las medidas necesarias para cumplir ciertas obligaciones que le incumbían en virtud del Derecho de la Unión y que guardan relación con el régimen de la tasa suplementaria sobre la producción de leche registrada superando la cuota nacional de la que dispone ese Estado miembro. La Comisión censura a ese Estado miembro el no haber establecido un régimen que garantizara que la tasa suplementaria debida a nivel nacional fuera efectivamente soportada por los operadores económicos correspondientes y fuera pagada por éstos o, en caso de impago, fuera cobrada por las autoridades competentes.
- 28 No obstante, las pretensiones del recurso no mencionan los importes concretos resultantes de la falta de cobro a lo largo de las diferentes campañas de imposición, ni tampoco el importe global correspondiente a la totalidad de las campañas de imposición en cuestión.
- 29 En consecuencia, no resulta necesario determinar, en el marco del presente recurso, si el importe total de las tasas suplementarias aún no cobradas coincide con la suma de 1 343 millones de euros, como resulta de los escritos de la Comisión, o con la suma de 827,39 millones de euros, según los cálculos de la República Italiana.
- 30 Dicho lo anterior, y a pesar de los diferentes puntos de vista de las partes en lo referente a los importes ya cobrados y a los pendientes de cobro, debe observarse que, en la fecha de 11 de octubre de 2014, señalada en el apartado 23 de la presente sentencia, esto es, más de 18 meses después de la primera campaña de imposición de la tasa suplementaria y más de cinco años después de la última campaña, las autoridades italianas seguían sin haber cobrado los importes considerables que se debían en concepto de tasa suplementaria.
- 31 Procede examinar el presente recurso teniendo en cuenta estas observaciones.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 32 La Comisión alega que, a fecha 11 de octubre de 2014, fecha coincidente con la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado y que fue prorrogado en un mes adicional, la República Italiana no había establecido un régimen efectivo que le permitiera cobrar las cantidades debidas en concepto de tasa suplementaria sobre la leche en relación con las campañas 1995/1996 a 2008/2009.
- 33 La Comisión estima que la República Italiana ha incumplido su obligación de repartir y cobrar íntegramente, con diligencia y celeridad, la tasa suplementaria en relación con los productores que contribuyeron a cada uno de los rebasamientos de las cantidades de referencia. A este respecto, la Comisión invoca, en particular, el criterio jurisprudencial expuesto en la sentencia de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión (C-54/95, EU:C:1999:11, apartado 177), según el cual incumbe a los Estados miembros, en virtud de la obligación de diligencia general plasmada en el artículo 4 TUE, apartado 3, de cobrar sin demora las cantidades debidas en concepto de tasa suplementaria.
- 34 Así, estima que la circunstancia de que los importes debidos en concepto de tasa suplementaria sobre la leche sean tan elevados, tal como se desprende del apartado 29 de la presente sentencia, es consecuencia de las negligencias cometidas por la República Italiana y de la falta de efectividad del régimen establecido por ese Estado miembro para garantizar que se imputara y cobrara esa tasa en su territorio en el período al que se refería la investigación.
- 35 Según la Comisión, en primer lugar, la aplicación en Derecho nacional de la normativa de la Unión en la materia fue excesivamente confusa, provocando los consiguientes retrasos en la aplicación del régimen nacional de la tasa suplementaria y un elevado número de litigios. En consecuencia, el cobro de esa tasa se hizo más difícil, en particular debido a los aplazamientos de pago acordados cautelarmente por determinados órganos jurisdiccionales nacionales.
- 36 En segundo lugar, la Comisión estima que la República Italiana no utilizó eficazmente los mecanismos administrativos a los que hubiera podido recurrir para cobrar las cantidades debidas en concepto de tasa suplementaria, en particular el régimen de la compensación. Esa institución sostiene que en Italia, la posibilidad de compensar las cantidades debidas por este concepto con las ayudas que debían abonarse en el marco de la política agrícola común fue introducida de forma ineficaz y tardía. Por otra parte, la Comisión considera que determinadas disposiciones reglamentarias aún vigentes obstaculizan la aplicación de la compensación.
- 37 En tercer lugar, afirma que los procedimientos de cobro quedaron en gran parte bloqueados tras la entrada en vigor de ciertas modificaciones legislativas introducidas en el año 2003, dada la falta de disposiciones de ejecución o de convenciones entre las autoridades y las corporaciones implicadas necesarias para su continuación.
- 38 En cuarto lugar, la Comisión expone que, como consecuencia de errores en que incurrieron las autoridades nacionales encargadas de realizar el cobro de la tasa suplementaria y de las múltiples modificaciones introducidas en el procedimiento de cobro, la propia República Italiana reconoció encontrarse ante un «serio estancamiento en materia de cobro». Esta institución precisa a este respecto que los importes exigibles fueron erróneamente considerados irrecuperables, lo cual mermó también la efectividad de ese cobro.

- 39 En su respuesta, la República Italiana sostiene, por una parte, que el recurso por incumplimiento presentado por la Comisión en virtud del artículo 258 TFUE vulnera, en las circunstancias del presente asunto, los principios de *non bis in idem*, de proporcionalidad y de especialidad. Por otra parte, alega que la Comisión no ha aportado la prueba de que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumbían en relación con la imputación y el cobro de la tasa suplementaria.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 40 Procede recordar que, con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 3950/92, la tasa suplementaria establecida por el artículo 1 de ese Reglamento se distribuirá entre los productores que hayan contribuido al rebasamiento de las cantidades de referencia. Tal distribución de la tasa suplementaria también está prevista en el artículo 4 del Reglamento n.º 1788/2003 y en los artículos 79, 80 y 83 del Reglamento n.º 1234/2007.
- 41 Según el artículo 7 del Reglamento n.º 536/93, el artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1392/2001 y los artículos 15 y 17 del Reglamento n.º 595/2004, los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que esa tasa, incluidos los intereses devengados en caso de incumplimiento del plazo de pago, sea correctamente percibida y efectivamente repartida entre los productores que hayan contribuido al rebasamiento.
- 42 En este contexto, según reiterada jurisprudencia, incumbe a los Estados miembros, en virtud de la obligación de diligencia general plasmada en el artículo 4 TUE, apartado 3, tal como queda precisada por los reglamentos de la Unión en la materia, adoptar las medidas destinadas a remediar con prontitud las irregularidades. En efecto, transcurrido un cierto tiempo, el reparto y el cobro de la tasa suplementaria pueden complicarse o resultar imposibles, debido a determinadas circunstancias, tales como, en particular, el cese de actividades o la pérdida de documentos contables (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de octubre de 1990, Italia/Comisión, C-34/89, EU:C:1990:353, apartado 12, y de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión, C-54/95, EU:C:1999:11, apartado 177).
- 43 En segundo lugar, según una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la carga de la prueba en el marco de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, incumbe a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2016, Comisión/Portugal, C-398/14, EU:C:2016:61, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 44 Cuando la Comisión ha aportado suficientes datos que ponen de relieve determinados hechos acaecidos en el territorio del Estado miembro demandado, le incumbe a éste rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que se derivan de ellos (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2016, Comisión/Portugal, C-398/14, EU:C:2016:61, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 45 En el presente asunto, la Comisión expuso en sus escritos de manera fundada y detallada los elementos de hecho que, según esa institución, dieron lugar a las negligencias y las deficiencias objeto de los reproches que hace a la República Italiana. Por otra parte, y sin que este Estado miembro la haya contradicho a este respecto, la Comisión señala que esos elementos fácticos se desprenden en gran parte de la documentación facilitada por las autoridades italianas en la correspondencia que mantuvieron con la Comisión y quedan confirmados en esencia por dictámenes de la Corte dei conti (Tribunal de Cuentas, Italia) y por comisiones de investigación gubernamentales y parlamentarias de dicho Estado miembro.

- 46 Habida cuenta de la circunstancia de que las cantidades debidas en concepto de tasa suplementaria, mencionadas en el apartado 29 de la presente sentencia, pudieran haberse acumulado a lo largo de un período tan largo, sin que las autoridades competentes nunca pudieran reducirlas de forma duradera, queda puesto de manifiesto que esas autoridades no adoptaron las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que les imponían las disposiciones del Derecho de la Unión que figuran en las pretensiones del recurso.
- 47 En estas circunstancias, debe considerarse que la Comisión ha aportado elementos suficientes que revelan que son reales los hechos en los que se basa en su recurso para demostrar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que para ella se derivan de esas disposiciones. Por consiguiente, con arreglo a la jurisprudencia recordada en el apartado 44 de la presente sentencia, procede examinar las alegaciones de defensa presentadas.
- 48 La República Italiana, quien no niega que exista una obligación derivada del Derecho de la Unión de proceder a la asignación y, en su caso, al cobro de la tasa suplementaria, sostiene en primer lugar que esta obligación es una obligación «de medios» y no de «resultado» y que la Comisión no ha aportado la prueba de que las autoridades italianas la han incumplido.
- 49 Para fundamentar esta argumentación, la República Italiana invoca el apartado 36 de la sentencia de 13 de noviembre de 2001, Francia/Comisión (C-277/98, EU:C:2001:603), en el que, según ese Estado, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 19 del Reglamento (CEE) n.º 1546/88 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 (CE) n.º 804/68 (DO 1988, L 139, p. 12), con arreglo al cual los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la percepción de la tasa suplementaria, establece una obligación de medios y no una obligación de resultado.
- 50 En consecuencia, considera que el mero hecho de que una parte de las cantidades relativas a la tasa suplementaria sobre la leche no haya sido percibida no basta para afirmar que existe el incumplimiento reprochado.
- 51 A este respecto, cabe señalar que la argumentación expuesta por la República Italiana se basa en una interpretación errónea de las pretensiones de la Comisión. En efecto, en sus pretensiones la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido sus obligaciones al no haber adoptado, tal como se ha señalado en el apartado 27 de la presente sentencia, las medidas necesarias para garantizar que la tasa suplementaria sobre la leche sea soportada por los correspondientes productores y, en su caso, cobrada por las autoridades competentes. Así, el objeto de este incumplimiento no se refiere al hecho de que ese Estado miembro no haya cobrado la totalidad de las cantidades debidas en concepto de esa tasa.
- 52 Por esta razón, la República Italiana no puede, por este motivo, excusar el incumplimiento del que se le acusa afirmando que adoptó medidas gracias a las cuales pudo cobrar una parte de las cantidades debidas en concepto de tasa suplementaria sobre la leche.
- 53 Si bien la República Italiana dedica una gran parte de sus escritos a describir detalladamente el marco jurídico nacional relativo al reparto y al cobro de la tasa suplementaria y las modificaciones introducidas en el mismo, no aporta sin embargo elementos precisos que permitan rebatir las deficiencias expuestas por la Comisión o demostrar que, observando el deber de diligencia que le incumbe, estableció a su debido tiempo un sistema efectivo que le permitiera percibir los correspondientes importes según los reglamentos citados por la Comisión.

- 54 En estas circunstancias, debe rechazarse por inoperante el argumento relativo a una supuesta «obligación de medios». En efecto, según las apreciaciones expuestas en los apartados 45 a 47 de la presente sentencia, la República Italiana no adoptó las medidas necesarias para garantizar con prontitud que la tasa fuera soportada por los correspondientes productores de leche y fuera cobrada eficazmente.
- 55 La República Italiana sostiene a continuación que las numerosas modificaciones del marco legislativo de la Unión relativo a la tasa suplementaria sobre la leche revertieron en gran medida en los obstáculos legislativos y administrativos existentes en el plano nacional.
- 56 A este respecto, debe recordarse que, incluso suponiendo que la aplicación de la normativa de la Unión en materia de tasa sobre la leche hubiera dado lugar a considerables dificultades en el plano nacional, ello no se traduce, tal como el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente, en la posibilidad de que un Estado miembro pueda esgrimir disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (véase, en particular, la sentencia de 2 de marzo de 2017, Comisión/Grecia, C-160/16, no publicada, EU:C:2017:161, apartado 13 y jurisprudencia citada).
- 57 Asimismo, si la República Italiana consideraba que la normativa de la Unión relativa a la tasa suplementaria sobre la leche impedía, debido a su naturaleza, la imputación y, en su caso, el cobro de esa tasa de forma ágil y eficaz, ese Estado tenía la posibilidad de presentar recursos ante el Tribunal de Justicia para que se controlara la legalidad de las correspondientes medidas de la Unión. Pues bien, a lo largo de todo el período litigioso, que se extiende durante más de doce años, la República Italiana no presentó ningún recurso en este sentido. Por lo demás, la circunstancia de que el régimen de la tasa suplementaria sobre la leche diera lugar a dificultades jurídicas y políticas en el plano de la Unión y que ese régimen fuera sustituido en última instancia no justifica en absoluto que los Estados miembros no adopten todas las medidas necesarias para garantizar su efectividad en el plano nacional.
- 58 Por otra parte y por lo que se refiere más en particular a la Decisión 2003/530, de la cual la República Italiana deduce que el Consejo de la Unión Europea no hubiera podido adoptar tal Decisión si hubiera estado en situación de incumplimiento, basta señalar que el Consejo, mediante tal Decisión, se limitó a aprobar las medidas de ayuda destinadas a facilitar el pago de la tasa suplementaria por los correspondientes productores de leche, sin que se realizara ninguna apreciación acerca de la situación existente en Italia en la fecha en que se adoptó tal Decisión. Además, mediante la Decisión 2003/530 el Consejo confirmó implícitamente la obligación que incumbía a ese Estado miembro de garantizar que los productores de leche pagaran la tasa suplementaria e indicó, tal como expresa el considerando 7 de esa Decisión, que «el Gobierno italiano se [había comprometido a hacer] una aplicación rigurosa de la tasa suplementaria con arreglo a una nueva ley».
- 59 En estas circunstancias, la alegación de la República Italiana relativa al cumplimiento de las obligaciones que le incumbían en materia de imputación y eventual cobro de la tasa suplementaria sobre la leche no permite rebatir las conclusiones de la Comisión.
- 60 Procede examinar seguidamente los argumentos de la República Italiana según los cuales el presente recurso por incumplimiento presentado en virtud del artículo 258 TFUE infringe los principios de *non bis in idem*, de proporcionalidad y de especialidad. Alega que, en la medida en que ya abonó al FEOGA las cantidades relativas a la tasa correspondiente al rebasamiento de su cantidad de referencia nacional con arreglo a los artículos 3 y 4 del Reglamento n.º 1788/2003 y, posteriormente, a los artículos 78 y 79 del Reglamento n.º 1234/2007, tal recurso implica que pueda ser nuevamente «sancionada» por el incumplimiento de las mismas obligaciones relativas a la imputación y, en su caso, al cobro de la tasa suplementaria.

- 61 A este respecto, debe recordarse que, tal como resulta igualmente del considerando 5 del Reglamento n.º 1788/2003 y del considerando 38 del Reglamento n.º 1234/2007, las disposiciones citadas en el anterior apartado imponen a la República Italiana diferentes obligaciones que, por una parte, guardan relación con el abono de la tasa suplementaria al FEOGA que incumbe a ese Estado miembro, en virtud del artículo 3 del Reglamento n.º 1788/2003 y del artículo 78, apartado 2, del Reglamento n.º 1234/2007. Por otra parte, ese Estado miembro está obligado a repartir la tasa suplementaria entre los productores que hayan contribuido al rebasamiento de las cuotas nacionales y a cobrarla, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento n.º 1788/2003 y el artículo 79 del Reglamento n.º 1234/2007. De este modo, el hecho de que la República Italiana haya podido cumplir la primera de estas obligaciones no impide que pueda haber incumplido la segunda de las mismas, obligación esta que es la única que constituye el objeto del presente procedimiento por incumplimiento
- 62 Tal apreciación se impone con mayor motivo si se tiene en cuenta que la alegación de la República Italiana supone, en definitiva, ignorar la finalidad de la tasa suplementaria que consiste en obligar a los productores de leche a respetar las cantidades de referencia que les han sido asignadas (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).
- 63 De lo anterior se deduce que debe rechazarse la alegación de la República Italiana relativa a una infracción de los principios de *non bis in idem*, de proporcionalidad y de especialidad.
- 64 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, debe declararse que la República Italiana, al no garantizar que la tasa suplementaria adeudada por la producción registrada en Italia por encima 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 en ese país un exceso de producción (2008/2009),
- fuera efectivamente soportada por los productores que contribuyeron al rebasamiento de la producción, y
 - fuera pagada en los plazos señalados, previa notificación del importe adeudado, por los compradores o por los productores, en caso de ventas directas, o
 - en el caso de que no se abonara en el plazo establecido, fuera registrada y eventualmente fuera percibida de dichos compradores o productores a través de un procedimiento ejecutivo,

ha incumplido las obligaciones que para ella se derivan de los artículos 1 y 2 del Reglamento n.º 3950/92, del artículo 4 del Reglamento n.º 1788/2003, de los artículos 79, 80 y 83 del Reglamento n.º 1234/2007 y, por lo que se refiere a las disposiciones de ejecución de la Comisión, del artículo 7 del Reglamento n.º 536/1993, del artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1392/2001 y, en último lugar, de los artículos 15 y 17 del Reglamento n.º 595/2004.

Costas

- 65 Con arreglo al 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. Al haber pedido la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

- 1) **Declarar que la República Italiana, al no garantizar que la tasa suplementaria adeudada por la producción registrada en Italia por encima 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 en ese país un exceso de producción (2008/2009),**
 - fuera efectivamente soportada por los productores que contribuyeron al rebasamiento de la producción y
 - fuera pagada en los plazos señalados, previa notificación del importe adeudado, por los compradores o por los productores, en caso de ventas directas, o
 - en el caso de que no se abonara en el plazo establecido, fuera registrada y eventualmente fuera percibida de dichos compradores o productores a través de un procedimiento ejecutivo,

ha incumplido las obligaciones que para ella se derivan de 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, del 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, de 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 (Reglamento único para las OCM), así como, por lo que se refiere a las disposiciones de ejecución de la Comisión, del artículo 7 del Reglamento (CEE) n.º 536/93, 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, del artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) n.º 1392/2001, de 9 de julio de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 3950/92, y, por último, de los artículos 15 y 17 del Reglamento (CE) n.º 595/2004, de 30 de marzo de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1788/2003, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1468/2006 de la Comisión, de 4 de octubre de 2006.

- 2) **Condenar en costas a la República Italiana.**

Firmas