CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. M. POIARES MADURO
presentadas el 26 de enero de 2006 [1]

I. Introducción

1. El objeto del presente procedimiento (la compatibilidad con el artículo 39 CE de las condiciones de trabajo de los lectores de lengua extranjera en las universidades de Italia) ya ha dado lugar a varias sentencias del Tribunal de Justicia. En su decisión prejudicial en el asunto Allué y Coonan, el Tribunal de Justicia declaró que una disposición de Derecho nacional que impone un límite de duración a los contratos de trabajo de los lectores de lengua extranjera, pero no a los de otros trabajadores, es contraria al Derecho comunitario. [2] El Tribunal de Justicia estimó que la legislación italiana controvertida discriminaba indirectamente a los trabajadores de otros Estados miembros. [3] Del mismo modo, el Tribunal de Justicia declaró posteriormente, en la sentencia Allué y otros, que «el apartado 2 del artículo [39 CE] se opone a que la legislación de un Estado miembro limite en todos los supuestos a un año, con posibilidad de renovación, la duración de los contratos de trabajo de los lectores de lengua extranjera, cuando tal límite no exista, en principio, en lo que se refiere a los demás docentes». [4]

2. En 1995, la Republica Italiana, con el fin de reformar la docencia de lenguas extranjeras en las universidades italianas, adoptó la Ley nº 236, de 21 de junio de 1995 (en lo sucesivo, «Ley nº 236»). [5] A tenor de dicha Ley, el puesto de lector de lengua extranjera fue suprimido y sustituido por el de colaborador lingüístico. Sin embargo, después de que la Ley entrara en vigor, la Comisión recibió varias denuncias de antiguos lectores de lengua extranjera, en las que se alegaba que la conversión al nuevo sistema se había visto acompañada de un tratamiento discriminatorio por parte de las universidades italianas. La Comisión inició un procedimiento por incumplimiento contra la República Italiana. Alegaba que en las universidades de La Basilicata, Milán, Palermo, Pisa, «La Sapienza» de Roma y el Istituto Universitario Orientale de Nápoles no se había reconocido a los colaboradores lingüísticos su anterior período de servicios como lectores de lengua extranjera a efectos de

1 — Lengua original: portugués.

2 — Sentencia de 30 de mayo de 1989 (33/88, Rec. p. 1591), apartado 19.

3 — *Ibidem*, apartado 12. El Tribunal de Justicia señaló que sólo una minoría de los lectores de lengua extranjera tenía nacionalidad italiana y que, en consecuencia, el límite se refería esencialmente a trabajadores nacionales de otros Estados miembros.

4 — Sentencia de 2 de agosto de 1993 (C-259/91, C-331/91 y C-332/91, Rec. p. I-4309).

5 — GURI nº 143, de 21 de junio de 1995, p. 9.

retribución y de seguridad social. Según la Comisión, este hecho suponía un incumplimiento del artículo 39 CE.

3. Dicho procedimiento dio lugar a la sentencia de este Tribunal de 26 de junio de 2001, Comisión/Italia.[6] El Tribunal de Justicia declaró que «al no garantizar a los antiguos lectores de lengua extranjera, actualmente colaboradores y expertos lingüísticos de lengua materna, el reconocimiento de sus derechos adquiridos, cuando dicho reconocimiento se garantiza a todos los trabajadores nacionales», la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 39 CE.

4. El 4 de marzo de 2004, la Comisión interpuso el presente recurso al amparo del artículo 228 CE, apartado 2. Alega que la República Italiana no ha adoptado las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Italia, antes citada, y solicita que se imponga a ésta una multa coercitiva.

II. Sentencia Comisión/Italia

5. En la sentencia Comisión/Italia, antes citada, el Tribunal de Justicia examinó, en relación con los antiguos lectores de lengua extranjera, los convenios colectivos y cada uno de los contratos de trabajo de las universidades de La Basilicata, Milán, Palermo, Pisa, «La Sapienza» de Roma y el Istituto Universitario Orientale de Nápoles.

6. El Tribunal de Justicia utilizó la Ley nº 230, de 18 de abril de 1962, por la que se regula el contrato de trabajo de duración determinada (en lo sucesivo, «Ley nº 230») como criterio de comparación para controlar si el régimen aplicable a los antiguos lectores de lengua extranjera era análogo al régimen general de los trabajadores nacionales.[7] Con arreglo a dicha Ley, cuando a un trabajador, cuya relación laboral se rija por el Derecho privado, se le reconozca el derecho a la conversión de su contrato de trabajo de duración determinada en un contrato de trabajo por tiempo indefinido, todos sus derechos adquiridos quedan garantizados desde la fecha de su primera contratación.

7. El Tribunal de Justicia declaró que «cuando se reconoce a un lector de lengua extranjera, nacional de otro Estado miembro, que ha sido empleado mediante un contrato de trabajo de duración determinada, la sustitución de dicho contrato por otro celebrado por tiempo indefinido, que también se rige por el Derecho privado, las autoridades italianas deben garantizar que conserve todos sus derechos adquiridos desde la fecha de su primera contratación, produciéndose si no una discriminación por razón de la nacionalidad, contraria al artículo [39 CE]».[8]

6 — Asunto C-212/99, Rec. p. I-4923.

7 — Sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 25.

8 — *Ibidem*, apartado 22.

8. Pese a que la Ley nº 236 prevé de forma expresa el mantenimiento de los derechos adquiridos por los lectores de lengua extranjera en sus relaciones laborales anteriores, la evaluación de las prácticas administrativas y contractuales empleadas por las universidades examinadas llevó al Tribunal de Justicia a concluir que existían situaciones discriminatorias. [9] En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró que la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 39 CE.

III. Procedimiento administrativo previo

9. Mediante escrito de 31 de enero de 2002, la Comisión recordó al Gobierno italiano la sentencia Comisión/Italia, antes citada, y la obligación de la República Italiana, derivada del artículo 228 CE, apartado 1, de adoptar las medidas necesarias para su ejecución. Mediante el mismo escrito, se instó al Gobierno italiano a formular sus observaciones de conformidad con lo previsto en el artículo 228 CE, apartado 2, en relación con la posibilidad de que se solicitara la imposición de sanciones económicas.

10. El Gobierno italiano respondió a dicho escrito mediante tres comunicaciones escritas de 10 de abril, 8 de julio y 16 de octubre de 2002. En su primera comunicación, el Gobierno italiano anunció que pensaba adoptar un acto legislativo a escala nacional con el fin de modificar el régimen contractual de los colaboradores lingüísticos que hubieran sido lectores de lengua extranjera. La comunicación también incluía copia de un escrito del Ministro italiano de Educación, Universidades e Investigación Científica, de 27 de marzo de 2002. El escrito, dirigido a las seis universidades de que se trata, exigía a dichas universidades que se atuvieran a lo declarado en la sentencia Comisión/Italia, antes citada, en un plazo de 45 días.

11. Mediante su segunda comunicación escrita, de 8 de julio de 2002, el Gobierno italiano envió una copia de algunas medidas adoptadas por las seis universidades mencionadas, que, en su opinión, eran las necesarias para garantizar el debido reconocimiento del tiempo de servicio de los antiguos lectores de lengua extranjera. La tercera comunicación escrita, de 16 de octubre de 2002, contenía otras explicaciones acerca de las medidas adoptadas para ejecutar la sentencia del Tribunal de Justicia en relación con cada una de las seis universidades.

12. Mediante escrito de 11 de diciembre de 2002, la Comisión solicitó a las autoridades italianas una aclaración de los métodos y los criterios aplicados por las distintas universidades para calcular el incremento de la retribución de los antiguos lectores de lengua extranjera que hubieran pasado a ser expertos y colaboradores lingüísticos. El Gobierno italiano respondió mediante escrito de 24 de enero de 2003, al que adjuntó un borrador de convenio colectivo, firmado por los representantes sindicales del

9 — *Ibidem*, apartado 31.

personal de la universidad y por ARAN, el organismo público encargado de negociar los contratos de trabajo en el sector público. Según el Gobierno italiano, el borrador de convenio, que contenía normas específicas sobre los antiguos lectores de lengua extranjera, sería firmado por las partes interesadas inmediatamente después de su aprobación por el Comité del Sector Universitario, el Presidente del Consejo de Ministros y el Tribunal de Cuentas.

13. Por no considerar satisfactorias las medidas que le había comunicado el Gobierno italiano, la Comisión remitió, el 30 de abril de 2003, un dictamen motivado a la República Italiana. En dicho dictamen, la Comisión señaló que, por no haber adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Italia, antes citada, la Republica Italiana había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 39 CE. Además, la Comisión señaló la posibilidad de que el Tribunal de Justicia impusiera sanciones económicas. Se solicitó a la Republica Italiana que presentara su respuesta en el plazo de dos meses a partir de la notificación del dictamen motivado.

14. El Gobierno italiano respondió mediante varios escritos. Con su primer escrito, de 17 de junio de 2003, envió copia del convenio colectivo nacional de los trabajadores del sector universitario correspondiente a los años 2000 y 2001, firmado el 13 de mayo de 2003. En su siguiente escrito, de 25 de julio de 2003, respondió a los motivos expuestos en el dictamen motivado y alegó que había adoptado medidas para ejecutar la sentencia Comisión/Italia, antes citada. El 12 de noviembre de 2003, el Gobierno italiano presentó una lista de medidas que las autoridades administrativas competentes tenían intención de adoptar en breve plazo. Posteriormente, remitió un escrito, de 5 de diciembre de 2003, del Ministro de Educación, Universidades e Investigación Científica, junto con una copia de una carta enviada por el departamento jurídico de dicho Ministerio a las seis universidades afectadas. A continuación, el Gobierno italiano envió un escrito, de 11 de diciembre de 2003, al que se adjuntaba copia del borrador de un Decreto-ley, con sus notas explicativas. Por último, el 28 de enero de 2004, presentó una copia del Decreto-ley nº 2, de 14 de enero de 2004, que contenía disposiciones urgentes relativas al tratamiento económico de los colaboradores lingüísticos en determinadas universidades y a las cualificaciones equivalentes. [10]

15. Por considerar que la Republica Italiana todavía no había ejecutado la sentencia Comisión/Italia, antes citada, la Comisión interpuso el presente recurso. Solicita al Tribunal de Justicia que imponga a la Republica Italiana una multa coercitiva de 309.750 euros por cada día de demora en la ejecución de la sentencia, con efectos a partir del día en que el Tribunal de Justicia dicte su sentencia en el presente litigio.

10 — GURI nº 11, de 15 de enero de 2004, p. 4 (en lo sucesivo, «Decreto-ley nº 2/2004»).

IV. Apreciación

A. *Cumplimiento de la obligación impuesta por el artículo 228 CE, apartado 1*

16. En primer lugar, debe determinarse si subsiste la vulneración del artículo 39 CE declarada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Italia, antes citada. [11]

17. El Gobierno italiano sostiene que ha adoptado las medidas necesarias para ejecutar dicha sentencia. Alega que la Ley nº 236 ya establece el marco jurídico para el reconocimiento de los derechos adquiridos por los antiguos lectores de lengua extranjera. En consecuencia, no es necesario adoptar nuevas medidas legislativas para dar cumplimiento a la mencionada sentencia. Basta con ajustar el convenio colectivo nacional y los convenios colectivos de las seis universidades a la Ley nº 236. Sin embargo, la modificación de dichos convenios no incumbe al Estado italiano, sino a las entidades privadas que intervienen en las negociaciones. El Estado no tiene derecho a interferir en la autonomía contractual de esas partes. Por consiguiente, no puede ser declarado responsable por el hecho de que los convenios colectivos no prevean disposiciones que garanticen la ejecución de la sentencia. El Gobierno italiano añade que no puede interpretarse la norma contra la discriminación establecida en el artículo 39 CE, apartado 2, en el sentido de que cuestiona el uso de las negociaciones colectivas como instrumento para regular las relaciones laborales.

18. A mi juicio, esta alegación está fuera de lugar en el presente procedimiento, ya que pone en entredicho la conclusión –alcanzada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Italia, antes citada– de que la Republica Italiana vulneró el Derecho comunitario. De hecho, en el procedimiento por incumplimiento que dio lugar a dicha sentencia, el Gobierno italiano había formulado la misma alegación, que fue desestimada por el Tribunal de Justicia. [12]

19. El artículo 228 CE, apartado 1, dispone que si el Tribunal de Justicia declara que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, «dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia». Por tanto, en un procedimiento iniciado con arreglo al artículo 228 CE, no cabe cuestionar la responsabilidad del Estado miembro de garantizar la ejecución de la sentencia. Sólo es necesario examinar si el incumplimiento del Derecho comunitario declarado por el Tribunal de Justicia ha sido subsanado.

11 — En relación con el momento al que debe referirse la apreciación, véase la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, Rec. p. I-6263), apartado 31, y las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en el asunto Comisión/Grecia (sentencia de 4 de julio de 2000, C-387/97, Rec. p. I-5047), punto 58.

12 — Sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 34. Como recordó el Tribunal de Justicia, «un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones establecidas por el Derecho comunitario».

20. El Gobierno italiano alega que el incumplimiento ha sido subsanado. Subraya que el Decreto-ley nº 2/2004 se adoptó específicamente para resolver el bloqueo las negociaciones colectivas y obligar a las universidades a reconocer los derechos adquiridos por los antiguos lectores de lengua extranjera. El Decreto-ley prescribe que, como punto de referencia, las universidades deben tener en cuenta el tratamiento económico dispensado a los investigadores titulares a tiempo parcial.

21. La Comisión considera que esta medida es insuficiente para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia. Señala que la elección de los investigadores a tiempo parcial como categoría de referencia tiene consecuencias de amplio alcance para los antiguos lectores de lengua extranjera en términos de atrasos salariales y derechos de pensión devengados. La Comisión señala que la Corte Costituzionale italiana ha reconocido que existe una similitud sustancial entre las funciones ejercidas en las universidades por los antiguos lectores de lengua extranjera y los investigadores titulares. [13] Según la Comisión, un lector de lengua extranjera a tiempo completo debe recibir un trato equivalente al de un investigador titular a tiempo completo.

22. La Comisión alega también que cuando el Decreto-ley nº 2/2004 fue transformado en ley, [14] se añadió un obstáculo adicional para la correcta ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia. La Ley de que se trata utiliza un criterio de referencia de 500 horas lectivas anuales para el puesto de los antiguos lectores de lengua extranjera a tiempo completo. En los casos en que el contrato de trabajo de un antiguo lector de lengua extranjera se haya concluido por un número de horas inferior, el total de atrasos salariales y derechos de pensión devengados se reduce en consecuencia. El criterio de referencia se basa en el número de horas lectivas anuales para los colaboradores lingüísticos con arreglo al convenio colectivo nacional del sector público correspondiente a los años 1994 a 1997. La Comisión considera que, en lugar de utilizar el criterio de referencia de 500 horas lectivas anuales, el reconocimiento de los derechos adquiridos de los antiguos lectores de lengua extranjera debería basarse en lo efectivamente estipulado en cada uno de los contratos de trabajo anteriores o, de no ser posible, en el convenio colectivo de cada universidad.

23. El Gobierno italiano sostiene que es imposible equiparar los lectores de lengua extranjera a los investigadores titulares a tiempo completo. Invocando de nuevo la jurisprudencia de la Corte Constituzionale italiana, [15] el Gobierno italiano señala que la labor principal de los investigadores titulares es llevar a cabo investigaciones científicas, mientras que sus obligaciones docentes son meramente accesorias. Ello se refleja en el

13 — La Comisión se refiere a la sentencia nº 284, de 23 de julio de 1984, y, sobre todo, a la sentencia nº 496, de 28 de noviembre de 2002.

14 — Ley nº 63/2004, de 5 de marzo de 2004 (GURI nº 60, de 12 de marzo de 2004).

15 — El Gobierno italiano se refiere a las resoluciones nºs 94/2002, 262/2002 y 160/2003.

hecho de que deben superar exámenes de ingreso que están concebidos específicamente para evaluar sus capacidades de investigación. Por tanto, ha de excluirse un tratamiento totalmente idéntico, en términos económicos, de los lectores de lengua extranjera y los investigadores titulares. Con el fin de evitar la desvaloración relativa del trabajo de los investigadores titulares, el criterio de referencia debe ser el tratamiento económico de los investigadores a tiempo parcial, y no el de los investigadores a tiempo completo.

24. Al examinar las alegaciones formuladas por la Comisión y el Gobierno italiano, procede recordar que cuando la Comisión ha presentado elementos de prueba suficientes para demostrar que persiste un incumplimiento, «corresponde al Estado miembro de que se trata impugnar de forma sustancial y detallada los datos presentados y las consecuencias derivadas de ellos». [16]

25. La Republica Italiana ha presentado pruebas para demostrar, en sustancia, que las seis universidades afectadas reconocen actualmente los derechos adquiridos por los antiguos lectores de lengua extranjera, que equivalen a los derechos que habrían adquirido de haber trabajado como investigadores titulares a tiempo parcial. Como admitió la Comisión, esto representa un paso en la dirección correcta. Sin embargo, la Republica Italiana no ha demostrado que, garantizando el reconocimiento de derechos adquiridos equivalentes a los de los investigadores titulares a tiempo parcial, haya subsanado la discriminación entre los trabajadores nacionales y los antiguos lectores de lengua extranjera.

26. En la sentencia Comisión/Italia, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que «si, con arreglo a la Ley nº 230, se reconocen los años de servicio de los trabajadores desde el punto de vista de los aumentos salariales, la antigüedad y el pago, por el empleador, de las cotizaciones de la seguridad social, desde la fecha de su primera contratación, los antiguos lectores de lengua extranjera, actualmente colaboradores lingüísticos, también deben gozar de un reconocimiento análogo con efectos desde la fecha de su primera contratación». [17]

27. Dicha sentencia exige a la Republica Italiana que garantice el reconocimiento de los derechos adquiridos por los antiguos lectores de lengua extranjera. Además, consta que la debida ejecución de la sentencia exigiría un reconocimiento completo y no meramente parcial de dichos derechos. Sin embargo, la cuestión que se plantea en el presente asunto es la de determinar en qué consiste el pleno reconocimiento de los derechos adquiridos por los antiguos lectores de lengua extranjera. En otras palabras, lo que se cuestiona es el alcance de tales derechos.

16 — Sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 56.

17 — Apartado 30 de la sentencia.

28. El alcance concreto de los derechos que deben reconocerse como adquiridos por los antiguos lectores de lengua extranjera no se especifica en la sentencia Comisión/Italia, antes citada. Ello es totalmente lógico, ya que no incumbe al Tribunal de Justicia establecer las condiciones de trabajo de los lectores de lengua extranjera en Italia. La labor judicial del Tribunal de Justicia se limita a examinar si dichas condiciones dan lugar a una discriminación prohibida por razón de la nacionalidad.

29. Tanto la Comisión como la Republica Italiana invocan el puesto de investigador titular como criterio de referencia. Sin embargo, mientras que la Comisión sostiene que los derechos adquiridos por los antiguos lectores de lengua extranjera deben ser equivalentes a los derechos adquiridos por los investigadores titulares, la Republica Italiana considera que éstos merecen un tratamiento más favorable.

30. De la sentencia Comisión/Italia, antes citada, no se desprende que la Republica Italiana esté obligada a determinar una categoría de trabajadores comparable y a equiparar completamente el tratamiento de los antiguos lectores de lengua extranjera al que se dispense a dicha categoría. El Derecho comunitario no prohíbe toda diferencia de trato entre los antiguos lectores de lengua extranjera y otros docentes e investigadores universitarios. Sin embargo, la Republica Italiana debe poder justificar cualquier trato desfavorable que se dispense a los antiguos lectores de lengua extranjera en lo que respecta al reconocimiento de sus derechos adquiridos; en caso contrario, seguiría incumpliendo su obligación de ejecutar la sentencia Comisión/Italia, antes citada. Por tanto, la cuestión esencial es si el tratamiento desfavorable de los antiguos lectores de lengua extranjera en comparación con los investigadores titulares está objetivamente justificado y es proporcionado. [18]

31. Según el Gobierno italiano, el motivo de la diferencia de trato controvertida es que las actividades de investigación y docencia llevadas a cabo por los investigadores titulares deben recibir una mayor valoración que las actividades docentes realizadas por los antiguos lectores de lengua extranjera. A este respecto, debe dejarse un margen de discrecionalidad a las autoridades nacionales. No obstante, pese a que algunos elementos, como el nivel de cualificaciones profesionales exigidas, podrían justificar una diferencia de trato, la Republica Italiana no ha explicado de manera suficiente por qué las diferencias entre los antiguos lectores de lengua extranjera y los investigadores titulares deben dar lugar a una discrepancia tan grande en lo que respecta a la cuantía de los atrasos salariales y de los derechos de pensión devengados.

32. Por consiguiente, a mi juicio, debe concluirse que, al no ejecutar la sentencia Comisión/Italia, antes citada, la Republica Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE.

18 — Véase Gerards, J.H.: *Judicial Review in Equal Treatment Cases*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2005, pp. 669 a 675.

B. *Sanción económica adecuada*

33. Basándose en el método de cálculo que estableció en su Comunicación 97/C 63/02, de 28 de febrero de 1997, [19] la Comisión alega que el Tribunal de Justicia debe imponer a la Republica Italiana una multa coercitiva de 309.750 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia Comisión/Italia, antes citada, desde el día en que el Tribunal de Justicia dicte sentencia en el presente asunto hasta el día de ejecución efectiva de la primera sentencia mencionada. A esa cuantía se llega multiplicando un importe de base uniforme de 500 euros por un coeficiente de 14 (en una escala de 1 a 20) por la gravedad de la infracción, un coeficiente de 2,5 (en una escala de 1 a 3) por la duración de la infracción, y un coeficiente 17,7 (con base en el producto interior bruto del Estado miembro de que se trata y en la ponderación de los votos en el Consejo de la Unión Europea), que refleja la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión.

34. Aun cuando las propuestas formuladas por la Comisión no pueden vincular al Tribunal de Justicia, se consideran «una referencia útil» y constituyen un punto de partida para determinar qué multa sería adecuada a las circunstancias y proporcionada tanto al incumplimiento declarado como a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. [20] Los tres criterios de base que el Tribunal de Justicia tiene en cuenta son, en principio, la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro. [21] En particular, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses privados y públicos y la urgencia que exista en que el Estado miembro de que se trate cumpla sus obligaciones. [22]

Gravedad de la infracción

35. Por lo que se refiere a la gravedad de la infracción, procede recordar que el artículo 39 CE establece uno de los principios fundamentales del Tratado y debe considerarse como parte de los cimientos del mercado común. [23] La libertad de los ciudadanos de la Unión Europea de trabajar en cualquier Estado miembro se reconoce también como un derecho fundamental en el artículo 15, apartado 2, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El ejercicio de este derecho exige la abolición por el Estado miembro de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. [24]

19 — Relativa al método de cálculo de la multa coercitiva prevista en el artículo [228] del Tratado CE (DO 1997, C 63, p. 2).

20 — Sentencias de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, antes citada, apartados 89 y 90; de 25 de noviembre de 2003, Comisión/España (C-278/01, Rec. p. I-14141), apartado 41, y de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 103; conclusiones del Abogado General Geelhoed presentadas el 24 de noviembre de 2005 en el asunto C-177/04, Comisión/Francia, pendiente ante el Tribunal de Justicia, punto 62.

21 — Sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 104; sentencias Comisión/Grecia, antes citada, apartado 92, y Comisión/España, antes citada, apartado 52.

22 — Sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 104; sentencia Comisión/Grecia, antes citada, apartado 92.

23 — Véase el artículo 3 CE, apartado 1, letra c), y, por ejemplo, la sentencia de 30 de septiembre de 2003, Köbler (C-224/01, Rec. p. I-10239), apartado 102.

24 — Artículo 39 CE, apartado 2.

36. El hecho de que la Republica Italiana no haya ejecutado la sentencia Comisión/Italia, antes citada, entraña consecuencias económicas considerables para los antiguos lectores de lengua extranjera y tiene, por tanto, un efecto grave en sus intereses. Según la Comisión, el número de personas afectadas es de en torno a 450 en las seis universidades examinadas. A estas cifras se llegó con base en un informe presentado por el Gobierno italiano en agosto de 1997. En su correspondencia con la Comisión durante la fase del procedimiento administrativo previo, el Gobierno italiano supone que el número de personas afectadas debe ser considerablemente inferior. Sin embargo, no ha aportado pruebas en este sentido ni ha impugnado la cifra presentada por la Comisión en sus alegaciones ante este Tribunal. Como consecuencia, debe aceptarse la opinión de la Comisión acerca del número de personas afectadas. [25]

37. Por otra parte, como he señalado en el punto 31 *supra,* debe dejarse cierto margen de discrecionalidad a las autoridades nacionales en lo que respecta a la apreciación del valor relativo de los diferentes tipos de trabajo. La Comisión parece no haber considerado este factor al valorar la gravedad del incumplimiento, ya que ha insistido desde el principio en un paralelismo estricto entre los antiguos lectores de lengua extranjera y los investigadores titulares a tiempo completo. Sin embargo, en mi opinión, este factor debe tenerse también en cuenta a la hora de apreciar la gravedad del incumplimiento. [26]

38. Habida cuenta de estos factores, el coeficiente de 14 propuesto por la Comisión parece ligeramente elevado. En lugar de éste, propongo un coeficiente de 12 para reflejar la gravedad del incumplimiento.

Duración del incumplimiento

39. La duración del incumplimiento del artículo 228 CE, apartado 1, que debe calcularse a partir de la fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Italia, antes citada, es actualmente de cuatro años y siete meses. El Tratado no indica en qué plazo debe ejecutarse una sentencia, si bien, según la jurisprudencia, dicha ejecución debe iniciarse inmediatamente y concluirse en el plazo más breve posible. [27]

40. El Gobierno italiano ha sostenido en todas sus alegaciones que debe tenerse en

25 — En el mismo sentido, véase la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 56.

26 — Véase, por analogía, la sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029), apartado 56. Naturalmente, no estoy sugiriendo que el incumplimiento de la Republica Italiana no sea lo suficientemente grave como para dar lugar a una responsabilidad de Estado.

27 — Sentencia Comisión/Grecia, antes citada, apartado 82. Véanse asimismo las conclusiones del Abogado General Mischo presentadas en el asunto Comisión/España, antes citado, punto 31.

cuenta el régimen de autonomía de las universidades italianas. Sin embargo, a este respecto, procede señalar que la primera medida formal adoptada por las autoridades italianas para garantizar la ejecución por las universidades de la sentencia inicial del Tribunal de Justicia se adoptó, en la forma del Decreto-ley nº 2/2004, el 14 de enero de 2004, es decir, casi 31 meses después de la fecha en que se dictó la sentencia. Además, las diferencias existentes en el tratamiento entre los investigadores titulares y los antiguos lectores de lengua extranjera, que las autoridades italianas no han podido justificar, se confirman en dicho Decreto-ley.

41. En consecuencia, el coeficiente de 2,5 propuesto por la Comisión parece adecuado.

Capacidad de pago de la Republica Italiana

42. El Tribunal de Justicia ha declarado sistemáticamente que un coeficiente basado en el producto interior bruto del Estado miembro incumplidor y en el número de votos de que éste dispone en el Consejo, «constituye una manera adecuada de reflejar la capacidad de pago de este Estado miembro, manteniendo al mismo tiempo una diferencia razonable entre los distintos Estados miembros». [28]

28 — Sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 109; sentencias Comisión/España, antes citada, apartado 59, y Comisión/Grecia, antes citada, apartado 88.

43. El coeficiente para la Republica Italiana, conforme a lo indicado en la Comunicación de la Comisión 97/C 63/02, de 28 de febrero de 1997, es de 17,7. [29]

44. Habida cuenta de dichas circunstancias, considero que el Tribunal de Justicia debe imponer una multa coercitiva de 265.500 euros al día (500 x 12 x 2,5 x 17,7).

Sobre la cuestión de si debe imponerse una suma a tanto alzado

45. Con el fin de ejercer sobre el Estado miembro incumplidor una presión económica suficiente que le induzca a poner fin al incumplimiento declarado, el Tribunal de Justicia puede decidir imponerle una suma a tanto alzado además de una multa coercitiva. [30]

29 — Hasta ahora, el Tribunal de Justicia se ha contentado con aplicar los coeficientes que se indican en la Comunicación de la Comisión de 1997, aunque dichos coeficientes fueron calculados hace muchos años sobre la base del PIB de los Estados miembros y la ponderación de votos en el Consejo. Desde entonces, ambos factores han experimentado cambios. La nueva Comunicación sobre la aplicación del artículo 228 del Tratado CE [SEC(2005) 1658 final] debe, por este motivo ser bienvenida. Con arreglo a la nueva Comunicación, el coeficiente correspondiente a la capacidad de pago de Italia es ligeramente más elevado. Sin embargo, a la luz de la práctica establecida del Tribunal de Justicia, no considero adecuado aplicar ya el nuevo método de cálculo, en especial porque la Comisión, en su propuesta formulada en el presente asunto, se basa en su Comunicación de 1997.

30 — Sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartados 89 a 97. Véase asimismo el punto 10 de las conclusiones presentadas en dicho asunto el 18 de noviembre de 2004 por el Abogado General Geelhoed, que destaca la importancia del efecto preventivo, además del efecto persuasivo, de las sanciones económicas previstas en el artículo 228 CE, apartado 2.

46. Mientras que una multa coercitiva funciona como un incentivo para que un Estado miembro subsane un incumplimiento lo antes posible después de que el Tribunal de Justicia haya dictado sentencia en un procedimiento con arreglo al artículo 228 CE, la posibilidad de imponer una suma a tanto alzado proporciona un medio para garantizar que los Estados miembros no considerarán preferible esperar al inicio y al resultado de dicho procedimiento antes de adoptar medidas para subsanar un incumplimiento declarado por el Tribunal de Justicia en un procedimiento por incumplimiento.

47. Aunque no había sido propuesto por la Comisión, recientemente el Tribunal de Justicia consideró esencial imponer el pago de una suma a tanto alzado en la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, a la luz de los intereses en juego y, en particular, debido al largo período de tiempo transcurrido desde la declaración inicial del incumplimiento. [31]

48. En mi opinión, en el presente asunto no es necesario apartarse de la propuesta de la Comisión de imponer sólo una multa coercitiva. Pese a que el período de tiempo que ha transcurrido desde que se dictó la sentencia Comisión/Italia, antes citada, es sustancial, no se trata de un período tan excesivamente largo como el examinado en el asunto Comisión/Francia. [32]

49. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que ordene a la Republica Italiana pagar 265.500 euros por cada día de retraso en la adopción de las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Italia, antes citada, desde la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto hasta el momento en que se ejecute la primera sentencia mencionada.

50. Puesto que la Comisión ha solicitado la condena en costas, propongo que la Republica Italiana, como parte que pierde el proceso, sea condenada en costas conforme a lo dispuesto en el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

31 — Apartados 81 y 114 a 119 de la sentencia.

32 — Como el Abogado General Geelhoed señaló en el punto 93 de sus conclusiones presentadas el 29 de abril de 2004 en el asunto Comisión/Francia, antes citado, el incumplimiento por parte de Francia de sus obligaciones de controlar y asegurar la ejecución de las disposiciones comunitarias en materia de tamaño mínimo del pescado duró casi dos décadas. Véanse asimismo sus conclusiones de 18 de noviembre de 2004 presentadas en el mismo asunto, punto 49. La sentencia dictada en el procedimiento por incumplimiento inicial incoado contra Francia se remontaba al 11 de junio de 1991, casi diez años antes de la fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Italia, antes citada. Véase la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia (C-64/88, Rec. p. I-2727).

V. Conclusión

51. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la Republica Italiana no ha adoptado toda las medidas necesarias para ejecutar la sentencia de 26 de junio de 2001, Comisión/Italia (C-212/99) y, en consecuencia, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, al no garantizar el reconocimiento de los derechos adquiridos por los antiguos lectores de lengua extranjera, actualmente colaboradores lingüísticos y expertos lingüistas de lengua materna, pese a que dicho reconocimiento se garantiza a todos los trabajadores nacionales.

2) Condene a la Republica Italiana a pagar a la Comisión de las Comunidades Europeas, en la cuenta «Recursos propios de la CE», una multa coercitiva de 265.500 euros por cada día de retraso en la adopción de las medidas necesarias para ejecutar la sentencia de 26 de junio de 2001, Comisión/Italia (C-212/99), desde la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto hasta el momento en que se ejecute la primera sentencia mencionada.

3) Condene en costas a la República Italiana.