SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 9 de diciembre de 2008 *

En el asunto C-121/07,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 228 CE, el 28 de febrero de 2007,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. B. Stromsky y C. Zadra, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por las Sras. E. Belliard y S. Gasri, así como por el Sr. G. de Bergues, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

República Checa, representada inicialmente por el Sr. T. Boček, y posteriormente por el Sr. M. Smolek, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot y T. von Danwitz, Presidentes de Sala, y los Sres. K. Schiemann (Ponente), P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis y L. Bay Larsen y la Sra. P. Lindh, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretario: Sr. M.-A. Gaudissart, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de marzo de 2008;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de junio de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que:

— declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para dar ejecución a la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia (C-419/03), relativa a la no adaptación del Derecho interno francés a las disposiciones de la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo (DO L 106, p. 1), que divergen o van más allá de las disposiciones de la Directiva 90/220/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (DO L 117, p. 15);

— condene a la República Francesa a pagar a la Comisión, mediante ingreso en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una multa coercitiva de 366.744 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia recaída en el asunto Comisión/Francia, antes citada, desde la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia hasta el día en que se haya ejecutado plenamente la referida sentencia Comisión/Francia;

— condene a la República Francesa a pagar a la Comisión, mediante ingreso en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una cantidad a tanto alzado de 43.660 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia Comisión/Francia, antes citada, desde la fecha del pronunciamiento de dicha sentencia hasta el día:

  — en que se haya ejecutado plenamente la referida sentencia si así sucediera antes de dictar la presente sentencia;

— en que se pronuncie la presente sentencia, si la sentencia Comisión/Francia, antes citada, no hubiera sido plenamente ejecutada en esta fecha;

— condene en costas a la República Francesa.

Marco jurídico

2 La Directiva 2001/18 fue adoptada sobre la base del artículo 95 CE. Según su artículo 1, tiene por objetivo aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros y proteger la salud humana y el medio ambiente, por una parte, cuando se produzcan liberaciones intencionales en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (en lo sucesivo, «OMG») para cualquier otro propósito distinto del de su comercialización en la Comunidad Europea y, por otra, cuando se comercialicen OMG como productos o componentes de productos en la Comunidad.

3 Con arreglo al artículo 34, apartado 1, de dicha Directiva, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicha Directiva antes del 17 de octubre de 2002.

4 El artículo 36 de la Directiva 2001/18 dispone:

«1. Queda derogada la Directiva 90/220/CEE a partir de 17 de octubre de 2002.

2. Las referencias hechas a la Directiva derogada se entenderán como hechas a la presente Directiva y deben leerse de conformidad con el cuadro de correspondencias que figura en el Anexo VIII.»

Sentencia Comisión/Francia

5 En el punto 1 del fallo de la sentencia Comisión/Francia, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró:

«Al no haber adoptado dentro del plazo establecido las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar su Derecho interno a las disposiciones de la [Directiva 2001/18] que divergen o van más allá de las disposiciones de la [Directiva 90/220], la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2001/18.»

Procedimiento administrativo previo

6 Interrogada por la Comisión, el 5 de noviembre de 2004, sobre el estado en que se hallaba la ejecución de la sentencia Comisión/Francia, antes citada, la República Francesa contestó mediante escrito de 4 de febrero de 2005. En dicho escrito señalaba que, teniendo en cuenta que en Francia los OMG, y especialmente su liberación intencional en el medio ambiente, se habían convertido en un gran tema de debate y en fuente de conflictos a veces violentos, como ilustraban numerosas acciones de destrucción de cultivos en pleno campo, se había creado en octubre de 2004, a

propuesta del presidente de la Asamblea Nacional, una misión parlamentaria encargada de investigar los desafíos que plantean los ensayos con OMG y el empleo de los mismos. En este escrito también se precisaba que el Gobierno, por su parte, había decidido que esta misión terminara su trabajo para favorecer un debate sereno y constructivo sobre el proyecto de ley por la que se adaptaría el Derecho interno a la Directiva 2001/18. El fin de dicho trabajo estaba previsto para abril de 2005.

7 El 21 de febrero de 2005, las autoridades francesas notificaron a la Comisión el texto del Decreto nº 2005-51, de 26 de enero de 2005, por el que se modifica el Decreto nº 96-850, de 20 de septiembre de 1996, relativo al control de la liberación intencional y de la comercialización para fines civiles de productos total o parcialmente compuestos de organismos modificados genéticamente (JORF de 28 de enero de 2005, p. 1474). Según ellas, ese Decreto contribuía a adaptar el Derecho francés a la Directiva 2001/18 ya que incluía los reactivos en el ámbito de aplicación de dicho Decreto nº 96-850.

8 Al considerar que la República Francesa no había adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Francia, antes citada, la Comisión remitió a dicho Estado miembro, el 13 de julio de 2005, un escrito de requerimiento, de conformidad con el artículo 228 CE.

9 Al no satisfacerle la respuesta recibida, la Comisión envió a la República Francesa, el 19 de diciembre de 2005, un dictamen motivado, instándole a que adoptara, dentro del plazo de dos meses contado a partir de la notificación de dicho dictamen, las medidas necesarias para que se ejecutara la referida sentencia.

10 El 20 de febrero de 2006, las autoridades francesas remitieron a la Comisión el texto de un proyecto de ley relativo a los OMG, que tenía por objeto adaptar el Derecho nacional a la Directiva 2001/18, modificar el régimen de la investigación científica y crear un fondo de compensación en beneficio de los cultivadores víctimas de la presencia accidental de OMG en sus productos obtenidos a través de un «cultivo no OMG» (en lo sucesivo, «proyecto de ley de 2006»). Además, estas autoridades anunciaron que, a más tardar a finales de 2006, se adoptarían este proyecto y las medidas reglamentarias correspondientes.

11 El 8 de mayo de 2006, las autoridades francesas comunicaron a la Comisión que el proyecto de ley de 2006 había sido aprobado por el Senado el 23 de marzo de 2006 y remitido a la Asamblea Nacional al día siguiente.

12 El 21 de febrero de 2007, estas mismas autoridades informaron verbalmente a los servicios de la Comisión de que probablemente ya no podría adoptarse el proyecto de ley de 2006 durante la legislatura en curso, dado que la Asamblea Nacional tenía una agenda muy apretada y suspendería sus actividades a partir del 25 de febrero de 2007, si bien se tenía la intención de adoptar rápidamente textos reglamentarios para adaptar el Derecho interno a la Directiva 2001/18.

13 Al considerar que, en esas circunstancias, la República Francesa no había dado ejecución a la sentencia Comisión/Francia, antes citada, la Comisión interpuso el 28 de febrero de 2007 el presente recurso.

14 Ese mismo día, las autoridades francesas confirmaron a la Comisión el contenido de la conversación antes mencionada y le remitieron dos proyectos de decreto. Según la

República Francesa, la publicación de estos documentos y de otras medidas también destinadas a adaptar el Derecho nacional a la Directiva 2001/18 estaba prevista para inicios de abril de 2007.

Incidencias producidas en el curso del presente procedimiento

15 Mediante una nota de 20 de marzo de 2007, las autoridades francesas remitieron a la Comisión varios textos publicados ese mismo día en el *Journal officiel de la République française* (en lo sucesivo, conjuntamente, «medidas de ejecución de marzo de 2007»), en concreto:

— el Decreto nº 2007-357, de 19 de marzo de 2007, por el que se modifica el Decreto nº 93-774, de 27 de marzo de 1993, por el que se establece la lista de las técnicas de modificación genética y los criterios de clasificación de los organismos modificados genéticamente;

— el Decreto nº 2007-358, de 19 de marzo de 2007, relativo a la liberación intencional, con cualquier fin que no sea su comercialización, de productos compuestos total o parcialmente de organismos modificados genéticamente;

— el Decreto nº 2007-359, de 19 de marzo de 2007, relativo al procedimiento de autorización para la comercialización de productos no destinados a la alimentación que estén compuestos total o parcialmente de organismos modificados genéticamente;

— la Orden ministerial de 15 de marzo de 2007, por la que se modifica la Orden ministerial de 2 de junio de 1998 relativa a las normas técnicas que deben cumplir las instalaciones sujetas a autorización en virtud de la rúbrica 2680-2 de la nomenclatura de las instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente;

— la Orden ministerial de 15 de marzo de 2007, por la que se modifica el anexo I de la Orden ministerial de 2 de junio de 1998 relativa a las instrucciones generales aplicables a las instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente y sujetas a declaración según la rúbrica 2680-1 organismos modificados genéticamente, y

— la Orden ministerial de 15 de marzo de 2007, relativa al etiquetado de los organismos modificados genéticamente puestos a disposición de terceros para un uso limitado a fines de investigación, desarrollo o enseñanza.

16 Al considerar que las medidas de ejecución de marzo de 2007 no daban plena ejecución a la sentencia Comisión/Francia, antes citada, y que todavía no se había adaptado correctamente el Derecho francés a los artículos 8, apartado 2, 17, apartados 1, 2 y 9, 19 y 23 de la Directiva 2001/18, la Comisión adaptó en su réplica las pretensiones que había formulado en su recurso en cuanto a las sanciones pecuniarias. A este respecto, la Comisión solicitaba en adelante al Tribunal de Justicia:

— reducir la cuantía de la multa coercitiva diaria que había solicitado en su escrito de recurso en función de la medida en que se había ejecutado la sentencia Comisión/Francia;

— adaptar, en función de la medida en que se había ejecutado dicha sentencia, la suma a tanto alzado solicitada en su escrito de recurso, pero sólo respecto al importe correspondiente al período transcurrido desde el 21 de marzo de 2007 hasta la fecha en que:

— se hubiera ejecutado plenamente la sentencia Comisión/Francia, si ello ocurría antes de que se dictara la presente sentencia;

— se dictara la presente sentencia, si en ese momento la sentencia Comisión/Francia, antes citada, aún no se hubiera ejecutado plenamente.

17 Sin embargo, la Comisión señaló en la vista que ya no consideraba necesaria la adopción de medidas suplementarias para adaptar el Derecho interno francés al artículo 17 de la Directiva 2001/18.

18 La República Francesa, no obstante, si bien admite que no había ejecutado la sentencia Comisión/Francia, antes citada, en la fecha de expiración del plazo establecido en el dictamen motivado, entiende que las medidas de ejecución de marzo de 2007 han asegurado desde entonces la completa adaptación del Derecho interno a la Directiva 2001/18 y, por tanto, la plena ejecución de la referida sentencia. En consecuencia, considera que las peticiones para que sea condenada al pago de una multa coercitiva y de una suma a tanto alzado han quedado sin objeto o, con carácter subsidiario, que no están fundadas o, en cualquier caso, que son excesivas. Por ello, solicita que sean desestimadas.

19 Con posterioridad al cierre de la fase oral, la República Francesa informó al Tribunal de Justicia y a la Comisión, mediante escritos de 27 de junio de 2008, de que había adoptado la Ley nº 2008-595, de 25 de junio de 2008, relativa a los organismos modificados genéticamente (JORF de 26 de junio de 2008, p. 10218; en lo sucesivo, «Ley de 25 de junio de 2008»).

20 Después de haber analizado esta Ley, la Comisión informó al Tribunal de Justicia mediante escrito de 30 de julio de 2008 de que consideraba que dicha Ley garantizaba, desde su entrada en vigor, el 27 de junio de 2008, la completa adaptación del Derecho interno a la Directiva 2001/18 y, por ende, la plena ejecución de la sentencia Comisión/Francia, antes citada. Por otra parte, la Comisión señaló en este mismo escrito que, en consecuencia, su petición de condenar a la República Francesa al pago de una multa coercitiva había quedado sin objeto.

Sobre el incumplimiento

21 Si bien el artículo 228 CE no precisa el plazo en el que debe ejecutarse una sentencia, es jurisprudencia reiterada que la importancia atribuida a la aplicación inmediata y uniforme del Derecho comunitario exige que esa ejecución se inicie inmediatamente y concluya en el plazo más breve posible (véase, en particular, la sentencia de 25 de noviembre de 2003, Comisión/España, C-278/01, Rec. p. I-14141, apartado 27 y jurisprudencia citada).

22 Por otra parte, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento con arreglo al artículo 228 CE es la de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, emitido en virtud de esta disposición (véase, en particular, la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania, C-278/01, Rec. p. I-6153, apartado 19 y jurisprudencia citada).

23 En el caso de autos, está claro que en la fecha de expiración del plazo de dos meses establecido en el dictamen motivado de 19 de diciembre de 2005, el plazo en el que se debería haber ejecutado la sentencia Comisión/Francia, antes citada, para lo cual era preciso adoptar medidas de adaptación del Derecho interno a la Directiva 2001/18, se había sobrepasado ampliamente, dado que habían transcurrido casi 19 meses desde la fecha de pronunciamiento de dicha sentencia.

24 Además, consta que, en esa misma fecha de expiración, la República Francesa no había adoptado ninguna medida necesaria para dar ejecución a la referida sentencia, a excepción del Decreto nº 2005-51, que es una medida con un alcance sumamente limitado si se tiene en cuenta el deber que entonces incumbía a la República Francesa de adaptar su Derecho interno.

25 En estas circunstancias, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, apartado 1, como además reconoce ella misma.

Sobre la sanción pecuniaria

Sobre la multa coercitiva

26 Como resulta de los apartados 19 y 20 de la presente sentencia, la Comisión entiende que la entrada en vigor de la Ley de 25 de junio de 2008 da plena ejecución a la sentencia Comisión/Francia, antes citada, y que, por consiguiente, su petición de imponer una multa coercitiva a la República Francesa ha quedado sin objeto.

27 A este respecto, procede recordar que es jurisprudencia reiterada que la posible imposición de una multa coercitiva en virtud del artículo 228 CE, cuya naturaleza coercitiva con respecto al incumplimiento en curso ha sido subrayada por el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones (véase, en particular, en este sentido, la sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, C-387/97, Rec. p. I-5047, apartados 90 y 92), en principio sólo está justificada en la medida en que perdure el incumplimiento basado en la falta de dar ejecución a una sentencia anterior del Tribunal de Justicia (véanse, en particular, en este sentido, las sentencias de 18 de julio de 2006, Comisión/Italia, C-119/04, Rec. p. I-6885, apartados 45 y 46, así como Comisión/Alemania, antes citada, apartado 40).

28 A la luz de lo anterior, el Tribunal de Justicia considera que no ha lugar a la condena al pago de una multa coercitiva.

Sobre la suma a tanto alzado

Alegaciones de las partes

29 La Comisión expone que, como anunció en el punto 10 de su comunicación SEC (2005) 1658, de 13 de diciembre de 2005 (en lo sucesivo, «comunicación de 2005»), en adelante, cuando interponga un recurso ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 228 CE, solicitará sistemáticamente que se condene al Estado miembro infractor al pago de una suma a tanto alzado y que mantendrá dicha petición, sin desistir de su recurso, ni siquiera en caso de que durante el procedimiento se dé ejecución a la sentencia anterior del Tribunal de Justicia.

30 Según la Comisión, este nuevo enfoque está justificado para evitar que se vulneren la fuerza obligatoria de las sentencias del Tribunal de Justicia, los principios de legalidad y de seguridad jurídica, y la eficacia del Derecho comunitario. En efecto, la Comisión sostiene que, como tiende a observarse en la práctica con una frecuencia cada vez mayor, el no imponer sanción económica alguna en caso de cumplimiento tardío durante el procedimiento supone un riesgo de incitar a los Estados miembros a no ejecutar diligentemente las sentencias del Tribunal de Justicia y a adoptar sistemáticamente comportamientos dilatorios.

31 A este respecto, la Comisión subraya que, entre diciembre de 1996 y octubre de 2005, envió, de conformidad con el artículo 228 CE, 296 escritos de requerimiento, de los cuales 50 iban dirigidos a la República Francesa, y 125 dictámenes motivados, de los cuales 25 iban a la atención de este mismo Estado miembro. Durante ese mismo período y en 38 ocasiones, la Comisión decidió interponer recurso ante el Tribunal de Justicia sobre la base de la referida disposición: en 7 ocasiones se trataba de la República Francesa; interpuso efectivamente recurso ante dicho Tribunal en 23 ocasiones, de las cuales 6 recursos iban dirigidos contra dicho Estado miembro. Sólo 6 de los procedimientos iniciados dieron lugar a una sentencia del Tribunal de Justicia, ya que en todos los otros supuestos hubo un cumplimiento tardío antes de que el procedimiento judicial llegara a término. La Comisión alega que, además, la situación tiende a agravarse, ya que, entre el 1 de enero y el 24 de octubre de 2005, se vio obligada a remitir 50 escritos de requerimiento al amparo del referido artículo 228 CE.

32 Por consiguiente, la Comisión sostiene que el procedimiento judicial especial de ejecución previsto en el artículo 228 CE, apartado 2, como instrumento de persuasión, debe adaptarse a la vez a las circunstancias particulares de cada caso concreto y a las circunstancias más generales, como, entre otras, la evolución descrita en el apartado anterior.

33 La Comisión alega que, a diferencia de la multa coercitiva, que tiene una función persuasiva en cuanto al incumplimiento en curso y que tiene por finalidad prevenir su persistencia después de que el Tribunal de Justicia haya dictado sentencia al amparo del artículo 228 CE, la suma a tanto alzado, que debe pagarse con independencia de la actitud del Estado miembro de que se trate con respecto a dicho incumplimiento una vez dictada esa sentencia, tiene más bien por objeto sancionar el comportamiento adoptado en el pasado. Defiende, pues, que la suma a tanto alzado tiene una finalidad disuasoria y preventiva en cuanto a la repetición de infracciones análogas. Según la Comisión, la amenaza de que se imponga el pago de una suma a tanto alzado incita al

Estado miembro a dar ejecución lo antes posible a la sentencia inicial por la que se declara el incumplimiento y, en particular, antes de que se interponga recurso por segunda vez ante el Tribunal de Justicia.

34 La Comisión propone distinguir dos períodos a efectos de calcular la suma a tanto alzado, concretamente, por una parte, el período transcurrido desde la fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Francia, antes citada, y el 20 de marzo de 2007, fecha en que se publicaron las medidas de ejecución de marzo de 2007 y, por otra, el período posterior al 20 de marzo de 2007.

35 Sobre la base del método de cálculo expuesto en la comunicación de 2005, la Comisión solicita, en primer lugar, que se imponga a la República Francesa una sanción de 43.660 euros por día transcurrido entre el 15 de julio de 2004 y el 20 de marzo de 2007.

36 Como prevé este método de cálculo, dicho importe diario resulta de la multiplicación de una cantidad de base de 200 euros por un coeficiente de gravedad de la infracción, en este caso fijado en 10 en una escala graduada de 1 a 20, y por un factor n, que refleja la capacidad de pago de cada Estado miembro, que, en caso de la República Francesa, está fijado en 21,83. Así, la Comisión defiende que el importe de la suma a tanto alzado adeudada para el período antes mencionado es de 42.743.140 euros (43.660 euros x 979 días).

37 Según la Comisión, el coeficiente de gravedad de 10 está justificado en el caso de autos por el carácter manifiesto de la infracción, que resulta de la no adaptación del Derecho interno a una Directiva, por la larga duración de dicha infracción, por la importancia de la norma infringida, que tiene por objeto proteger la salud humana y el medio ambiente, garantizando al mismo tiempo la libre circulación de los OMG, y también por el hecho de que la República Francesa ha incumplido reiteradamente sus obligaciones en el

ámbito de los OMG. Con respecto a esta última alegación, la Comisión menciona las sentencias de 20 de noviembre de 2003, Comisión/Francia (C-296/01, Rec. p. I-13909) y de 27 de noviembre de 2003, Comisión/Francia (C-429/01, Rec. p. I-14355), y, en cuanto a esta segunda sentencia, observa que su ejecución tuvo lugar después de que se interpusiera recurso ante el Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 228 CE (véase el auto de archivo de 7 de febrero de 2007, Comisión/Francia, C-79/06). Asimismo, la Comisión alega que las autoridades francesas no mostraron ni una leal cooperación ni voluntad de dar ejecución a la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia, antes citada.

38 En lo que se refiere a los daños ocasionados a los intereses públicos y privados por el incumplimiento de la República Francesa, la Comisión insiste más en particular en la inseguridad jurídica creada por dicho incumplimiento para los operadores en cuanto a sus derechos y obligaciones. Según la Comisión, las «guías» publicadas por el Ministerio de Agricultura, dirigidas a los posibles solicitantes de una autorización para realizar ensayos con OMG y que la República Francesa menciona en su defensa, carecen de fuerza jurídica y, en particular, no pueden establecer tales derechos y obligaciones como lo haría una correcta adaptación del Derecho nacional a la referida Directiva. La Comisión defiende que una resolución adoptada por el tribunal administratif de Clermont-Ferrand, de 4 de mayo de 2006, por la que se anulaba una autorización para realizar ensayos por falta de base legal al no haberse adaptado el Derecho francés a dicha Directiva, ilustra esta inseguridad jurídica.

39 Asimismo, la Comisión alega que tal falta de adaptación del Derecho interno ha provocado el riesgo de que se produzcan liberaciones transfronterizas de OMG que penalmente no se pueden perseguir, de que se desaliente la investigación biotecnológica sobre los OMG y su comercialización, o también de que surjan conflictos comerciales internacionales relacionados con la circunstancia de que la normativa comunitaria aplicable a los OMG importados de países terceros no se basa en un marco jurídico interno comunitario coherente que pueda justificarla.

40 En segundo lugar, en lo que se refiere al período posterior al 20 de marzo de 2007, la Comisión opina que las medidas de marzo de 2007 no dieron plena ejecución a la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia, antes citada, al entender que, en ese período, el Derecho nacional seguía sin estar correctamente adaptado a los artículos 8, apartado 2, 19 y 23 de la Directiva 2001/18, de modo que se mantiene la necesidad de

imponer para dicho período el pago de una suma a tanto alzado diaria, proporcional a la gravedad del incumplimiento todavía existente.

41 La Comisión solicita que se calcule la suma a tanto alzado diaria que la República Francesa debe pagar a partir del 21 de marzo de 2007 multiplicando un coeficiente de gravedad de la infracción, cuya fijación se deja a la apreciación del Tribunal de Justicia pero que debe ser proporcional a la infracción todavía existente, por el importe de base de 200 euros y por el factor n que se mencionan en el apartado 36 de la presente sentencia. Por otra parte, la Comisión sugiere que el pago de esta cantidad diaria dure hasta la fecha en que se haya dado plena ejecución a la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia, antes citada.

42 Según la Comisión, el método de cálculo que preconiza permite llegar, cuando el Tribunal de Justicia dicte sentencia, a una cantidad global a tanto alzado, proporcional a la gravedad de la infracción y que tenga en cuenta la posible buena voluntad tardía del Estado miembro de que se trate.

43 Por último, la Comisión señala que el hecho de que se impusiera el pago de una suma a tanto alzado de 20 millones de euros en la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, Rec. p. I-6263) no puede servir de punto de referencia para otros asuntos, ya que se trataba de un importe simbólico que se explicaba por unas circunstancias procesales particulares inherentes a dicho asunto.

44 La República Francesa considera principalmente que mediante la adopción de las medidas de ejecución de 2007 se dio plena ejecución a la sentencia de 15 de julio de

2004, Comisión/Francia, antes citada, y que, por consiguiente, la pretensión de la Comisión de imponerle el pago de una suma a tanto alzado ha quedado sin objeto.

45 En efecto, la República Francesa considera que tal imposición tiene como única función inducir al Estado miembro a ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declare un incumplimiento por su parte y, por ende, garantizar la aplicación efectiva del Derecho comunitario, pero no evitar infracciones en el futuro. Alega que, además, las sentencias dictadas hasta ahora por el Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 228 CE confirman que, cuando se pone fin al incumplimiento, ya no procede imponer una condena consistente en pagar tal suma a tanto alzado.

46 Con carácter subsidiario, la República Francesa considera que no puede imponerse el pago de una suma a tanto alzado sobre la base de consideraciones generales, sino que deben existir circunstancias muy especiales propias del caso de que se trate, como las señaladas por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, y que se refieren al tiempo excesivo durante el cual se persistió en no ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia y a las consecuencias particularmente graves de dicho incumplimiento.

47 Ahora bien, la República Francesa sostiene que tales circunstancias no se dan en el presente asunto. Alega, por una parte, que el tiempo transcurrido desde la fecha en que se dictó la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia, antes citada, es en el presente asunto mucho menor y, además, que se dio ejecución a dicha sentencia muy poco tiempo después de que se interpusiera recurso ante el Tribunal de Justicia. Por otra parte, defiende que el incumplimiento afecta únicamente a una parte de las disposiciones de la Directiva 2001/18, concretamente, a las disposiciones que difieren o van más allá de las de la Directiva 90/220 y que en la práctica, además, sólo tuvo consecuencias muy limitadas. Por consiguiente, la República Francesa sostiene que el presente asunto guarda similitud con todos los otros asuntos en los cuales el Tribunal de Justicia consideraba que no era oportuno imponer el pago de una suma a tanto alzado.

48 Con carácter subsidiario de segundo grado, la República Francesa entiende que el importe de la suma a tanto alzado solicitado es de todos modos excesivo. En primer lugar, alega que es desmesurado en comparación con la cantidad de 20 millones de euros impuesta por la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada.

49 A continuación, la República Francesa alega que el método de cálculo elegido desnaturaliza el carácter global de la sanción, ya que la cantidad diaria solicitada hace que ésta se parezca más bien a una multa coercitiva retroactiva.

50 Por último, la República Francesa sostiene que el coeficiente solicitado por la gravedad de la infracción es demasiado elevado.

51 En efecto, en primer lugar, la República Francesa alega que la falta de adaptación de su Derecho interno a la Directiva 2001/18 tuvo solamente consecuencias prácticas muy limitadas. Por una parte, afirma que los usos más frecuentes de OMG aparecen regulados en otras normativas, como el Reglamento (CE) nº 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente (DO L 268, p. 1), mientras que el número de solicitudes de autorización basadas en la Directiva 2001/18 sigue siendo sumamente reducido. Por otra parte, alega haber establecido un procedimiento de autorización para experimentar con plantas superiores modificadas genéticamente que se basa en dos guías elaboradas por el Ministerio de Agricultura y que las autorizaciones expedidas sobre este fundamento permitieron efectivamente alcanzar los objetivos de la Directiva 2001/18 en materia de solicitud de autorización, información y consulta pública y limitación del riesgo de dispersión de microorganismos, especialmente más allá de las fronteras. Según la República Francesa, son prueba de lo anterior tanto el contenido de estas guías como una decisión de autorización individual que aporta a los autos, como, por último, varias sentencias del Conseil d'État.

52 En segundo lugar, la República Francesa alega que, entre 2003 y 2006, ocupó el segundo puesto de los Estados miembros, tanto por el número de solicitudes para una autorización de liberación de OMG con fines experimentales, como en lo que afecta a la producción de OMG con fines comerciales, lo que demuestra que ni el comercio de OMG ni la investigación biotecnológica habían sido desalentados por no haberse adaptado el Derecho nacional a la Directiva 2001/18.

53 En tercer lugar, la República Francesa observa que la cuestión de la adaptación del Derecho interno a la referida Directiva nunca surgió en el marco de las negociaciones comerciales internacionales.

54 En cuarto lugar, la República Francesa sostiene que por su parte no hubo ni falta de cooperación ni abstención deliberada de ejecutar la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia, antes citada, puesto que, como ya expuso en el procedimiento administrativo previo, los retrasos observados se debían, en particular, a su deseo de calmar los problemas de orden público generados por los cultivos de OMG y de facilitar la aceptación de estos cultivos por la opinión pública a través de reformas más ambiciosas que las necesarias para la mera adaptación del Derecho interno a la Directiva 2001/18.

55 Por último, en quinto lugar, la República Francesa alega que la Comisión no puede invocar circunstancias que dieron lugar a otros procedimientos por incumplimiento ya concluidos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

56 Si bien la condena al pago de una multa coercitiva, de carácter esencialmente represivo con respecto al incumplimiento existente, sólo se impone, como resulta del apartado 27 de la presente sentencia, en la medida en que perdure la inejecución de la sentencia en la

que inicialmente se declaró dicho incumplimiento, nada exige que lo mismo ocurra con la imposición del pago de una suma a tanto alzado.

57 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el procedimiento previsto en el artículo 228 CE, apartado 2, tiene por objeto inducir a un Estado miembro infractor a ejecutar una sentencia dictada en un procedimiento por incumplimiento y, por ende, garantizar la aplicación efectiva del Derecho comunitario, y las medidas previstas en esta disposición, la suma a tanto alzado y la multa coercitiva, tienen ambas este mismo objetivo (sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 80).

58 Si la imposición de una multa coercitiva resulta especialmente adaptada para inducir a un Estado miembro a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir, la imposición del pago de una suma a tanto alzado descansa más bien en la apreciación de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro afectado en los intereses privados y públicos, en especial cuando el incumplimiento se ha mantenido largo tiempo después de la sentencia que inicialmente lo declaró (sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 81).

59 Corresponde al Tribunal de Justicia, en cada caso y en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y en función del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, determinar las sanciones pecuniarias apropiadas para garantizar que la sentencia que previamente declaró un incumplimiento se ejecute lo antes posible y prevenir la repetición de infracciones análogas del Derecho comunitario (véase la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 97).

60 A este respecto, la circunstancia señalada por la República Francesa de que, hasta ahora, el Tribunal de Justicia no ha exigido que se pagara una suma a tanto alzado cuando se había dado plena ejecución a la sentencia inicial antes de que llegara a término el

procedimiento incoado sobre la base del artículo 228 CE no puede constituir un obstáculo para que se decida imponer tal pago en el marco de otro asunto, si dicho pago resulta necesario por las características del caso y el grado de persuasión y de disuasión necesario.

61 En cuanto a las propuestas contenidas en la comunicación de 2005 en materia de imposición del pago de sumas a tanto alzado a las que la Comisión se refiere en el presente asunto, procede recordar que, si bien directrices como las contenidas en las comunicaciones de la Comisión pueden contribuir sin duda a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de dicha institución, tales reglas no pueden vincular al Tribunal de Justicia en el ejercicio de la facultad que el artículo 228 CE, apartado 2, le confiere (véase, en particular, la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 85 y jurisprudencia citada).

62 La posible imposición del pago de una cantidad a tanto alzado debe en cada caso concreto depender del conjunto de elementos pertinentes que se refieren tanto a las características del incumplimiento declarado como al comportamiento propio del Estado miembro afectado por el procedimiento incoado al amparo del artículo 228 CE.

63 En efecto, a este respecto es preciso observar que el tenor del artículo 228 CE no indica, ni más ni menos que su finalidad, antes recordada, que la condena al pago de una suma a tanto alzado deba ser automática, como sugiere la Comisión en la comunicación de 2005. Al establecer que el Tribunal de Justicia «podrá» imponer al Estado miembro infractor el pago de una multa coercitiva o de una suma a tanto alzado, esa disposición confiere al Tribunal de Justicia una amplia facultad de apreciación para decidir si procede o no imponer tales sanciones.

64 Si el Tribunal de Justicia decide imponer el pago de una multa coercitiva o de una suma a tanto alzado, corresponde a éste, en el ejercicio de su facultad de apreciación, fijar dicha multa o suma de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada respecto del incumplimiento declarado, así como de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate (véase la sentencia Comisión/

España, antes citada, apartado 41 y jurisprudencia citada). En relación, más concretamente, con la imposición del pago de una suma a tanto alzado, son factores pertinentes a este respecto, entre otros, elementos como el tiempo que duró el incumplimiento desde la fecha en que se dictó la sentencia que lo declaró así como los intereses públicos y privados afectados (véase la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 114).

65 En el caso de autos, el Tribunal de Justicia considera que deben analizarse las siguientes circunstancias para pronunciarse sobre la pretensión de la Comisión de que se imponga el pago de una suma a tanto alzado.

66 En primer lugar, en lo que se refiere al comportamiento de la República Francesa con respecto a sus obligaciones comunitarias en el ámbito específico de los OMG, este Estado miembro, como ha recordado la Comisión, ya ha sido objeto de varias sentencias dictadas con arreglo al artículo 226 CE en las que se declaraba un incumplimiento suyo por no haber adaptado correctamente su Derecho interno a las Directivas adoptadas en dicho ámbito.

67 En efecto, además de la declaración de no haber adaptado el Derecho interno a la Directiva 2001/18 a través de la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia, antes citada, cuya falta de ejecución ha dado lugar al presente procedimiento, también se declaró que la República Francesa había incumplido sus obligaciones en las sentencias, antes citadas, de 20 de noviembre de 2003 y de 27 de noviembre de 2003, Comisión/Francia, a causa de la adaptación incompleta de su ordenamiento jurídico interno a la Directiva 90/220 y a la Directiva 90/219/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (DO L 117, p. 1), respectivamente.

68 Por otra parte, del auto de archivo de 7 de febrero de 2007, Comisión/Francia, antes citado, resulta que sólo después de que la Comisión interpusiera un recurso para que se

declarara que la República Francesa no había ejecutado la referida sentencia de 27 de noviembre de 2003, este Estado miembro tomó las medidas para cumplir sus obligaciones, tras lo cual la Comisión desistió de su recurso.

69 Como ha sugerido la Comisión, tal repetición de comportamientos ilícitos de un Estado miembro, en un sector específico de la acción comunitaria, puede constituir un indicador de que la prevención efectiva de que en el futuro se repitan infracciones análogas del Derecho comunitario requiere la adopción de una medida disuasoria, como la imposición del pago de una suma a tanto alzado.

70 En segundo lugar, en lo que se refiere al tiempo que duró el incumplimiento desde la fecha en que se dictó la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia, antes citada, procede declarar que, en el caso de autos, nada permite justificar el gran retraso constatado en la adaptación efectiva del Derecho interno a la Directiva 2001/18 después de haber recaído dicha sentencia, teniendo en cuenta que tal adaptación sólo requería esencialmente la adopción de disposiciones normativas internas.

71 A este respecto, es preciso señalar que, si bien la República Francesa no niega haber incumplido su obligación de dar ejecución a la referida sentencia en la fecha de expiración del plazo establecido en el dictamen motivado, las medidas de ejecución de marzo de 2007, primeras medidas significativas adoptadas para garantizar tal ejecución, sólo se adoptaron cuando ya había transcurrido más de un año desde dicha fecha de expiración.

72 En cuanto a la circunstancia efectivamente acreditada en los documentos presentados al Tribunal de Justicia de que los cultivos de OMG en pleno campo suscitaron, y siguen suscitando, en Francia manifestaciones violentas, y en particular destrozos en los cultivos, y en cuanto al hecho de que el retraso en ejecutar la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia, antes citada, se explicaría especialmente por el deseo de instruir el trabajo parlamentario y de llevar a cabo una reforma más ambiciosa que la que requiere la Directiva 2001/18, procede en primer lugar recordar que, según jurisprudencia reiterada, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas

ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario (véase, en particular, la sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 25). En particular, aun suponiendo que los problemas invocados por la República Francesa se deban efectivamente en parte a la aplicación de normas de origen comunitario, un Estado miembro no puede alegar las dificultades de aplicación surgidas en la fase de ejecución de un acto comunitario, tampoco si guardan relación con la resistencia de los particulares, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos que le incumben en virtud de las normas del Derecho comunitario (véase la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, apartados 69 y 70).

73 En tercer lugar, en lo que se refiere a la gravedad del incumplimiento, especialmente en cuanto a su repercusión sobre los intereses públicos y privados afectados, procede señalar que, como resulta del artículo 1 de la Directiva 2001/18, ésta tiene por objeto aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de comercialización de OMG y de su liberación intencional en el medio ambiente, así como proteger la salud humana y el medio ambiente.

74 Como se desprende de dicho artículo 1 y de los considerandos sexto y octavo de la referida Directiva, el régimen introducido por ésta se inspira además en los principios de cautela y de acción preventiva, de los que procede recordar que constituyen principios fundamentales de la protección medioambiental, contemplados en especial en el artículo 174 CE, apartado 2.

75 A este respecto, como se recuerda en los considerandos cuarto y quinto de la Directiva 2001/18, los organismos vivos liberados en el medio ambiente en cantidades grandes o pequeñas, con fines experimentales o como productos comerciales, pueden reproducirse en el medio ambiente y atravesar fronteras nacionales, afectando por tanto a otros Estados miembros. Los efectos de dichas liberaciones en el medio ambiente pueden ser irreversibles. La protección de la salud humana exige también que se preste particular atención al control de los riesgos derivados de la liberación intencional de OMG en el medio ambiente.

76 A través de la aproximación de las legislaciones nacionales perseguida por la Directiva 2001/18, adoptada sobre la base del artículo 95 CE, esta Directiva tiene además por objeto facilitar la libre circulación de OMG como productos o componentes de productos.

77 Ahora bien, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, cuando la no ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia puede perjudicar el medio ambiente y poner en peligro la salud humana cuya preservación forma parte de los propios objetivos de la política medioambiental de la Comunidad, como resulta del artículo 174 CE, tal incumplimiento reviste especial gravedad (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Comisión/Grecia, apartado 94, y Comisión/España, apartado 57).

78 En principio, así sucede también cuando la libre circulación de las mercancías sigue restringida, en contra de lo dispuesto en el Derecho comunitario, a pesar de que el Tribunal de Justicia haya dictado una sentencia en la que se declare un incumplimiento a ese respecto.

79 En el caso de autos, se ha señalado antes que, aunque se tendría que haber adaptado el Derecho interno a las disposiciones de la Directiva 2001/18 a más tardar el 17 de octubre de 2002, en la fecha en que se incoó el presente procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pese a la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia, antes citada, la República Francesa seguía, sin haber adoptado la más mínima medida significativa para dar ejecución a dicha sentencia y garantizar por tanto que se consiguieran plenamente los objetivos esenciales perseguidos así por el legislador comunitario.

80 El conjunto de consideraciones que preceden son suficientes para justificar, en el marco del presente asunto, la imposición del pago de una suma a tanto alzado.

81 Para fijar el importe de esta suma a tanto alzado, el Tribunal de Justicia considera oportuno tener en cuenta también, además de las consideraciones expuestas en los apartados 66 a 79 de la presente sentencia, las siguientes circunstancias.

82 En primer lugar, como resulta del primer y tercer considerando de la Directiva 2001/18, ésta sustituye a la Directiva 90/220, cuyo objeto era similar, mediante la aportación de varias mejoras a dicha Directiva y la refundición de la misma. Por este motivo, en su sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia, antes citada, el Tribunal de Justicia se limitó a declarar el incumplimiento de la República Francesa por no haber adaptado su Derecho interno a la Directiva 2001/18 en la medida en que las obligaciones impuestas por dicha Directiva a los Estados miembros divergen o van más allá de las de la Directiva 90/220.

83 Por otra parte, en su escrito de interposición del recurso en el presente asunto, la Comisión subrayó, refiriéndose al apartado 5 de la referida sentencia Comisión/Francia, que los artículos 1, 2, 4, 5, 6, apartados 1, 3 y 5, 8, apartado 1, 10, 11, 12, 15, apartados 1 y 3, 21, 22, 24, 25, 27 a 34 y 36 a 38 de la Directiva 2001/18, considerados aisladamente, no requerían medidas de ejecución de dicha sentencia.

84 De lo que precede se desprende que la falta de cualquier medida significativa por parte de la República Francesa para adaptar su Derecho interno a la Directiva 2001/18 hasta la adopción de las medidas de ejecución de marzo de 2007 no reviste el mismo grado de gravedad, sobre todo en lo que se refiere a la protección del medio ambiente, de la salud humana, de la libre circulación de mercancías y de los intereses públicos y privados afectados, que el que hubiera revestido una situación en la que una normativa comunitaria con unos objetivos de una importancia similar a los que caracterizan a dicha Directiva no hubiera recibido ninguna medida de ejecución en el ordenamiento jurídico del Estado miembro de que se trate, a pesar de que el Tribunal de Justicia hubiera dictado una sentencia en la que declarara el incumplimiento de dicho Estado miembro de sus obligaciones.

85 En segundo lugar, en cierto modo cabe tener en cuenta que las medidas de ejecución de marzo de 2007 garantizaron, a pesar de su adopción tardía, una adaptación totalmente congruente del Derecho interno a la Directiva 2001/18, ya que, según la Comisión, hasta el 27 de junio de 2008, el Derecho nacional no estaba perfectamente adaptado a sólo tres disposiciones de esta Directiva.

86 En tercer lugar, el Tribunal de Justicia entiende, al igual que el Abogado General en el punto 82 de sus conclusiones, que las circunstancias recordadas en el apartado 72 de la presente sentencia y el desarrollo del procedimiento administrativo previo, como resulta de los apartados 6 a 13 de la presente sentencia, no permiten concluir que dichas autoridades nacionales, además de incumplir su obligación de ejecutar la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia, antes citada, como ya se ha declarado en la presente sentencia, incumplieran igualmente su deber de cooperación leal, como sostiene la Comisión, durante el período en el que daban ejecución a la referida sentencia, ni que adoptaran deliberadamente una actitud dilatoria con la única finalidad de sustraerse al rápido cumplimiento de sus obligaciones a este respecto.

87 A la luz de todo lo anterior, una justa apreciación de las circunstancias específicas del caso de autos permite fijar en 10 millones de euros el importe de la suma a tanto alzado que deberá abonar la República Francesa.

88 Por consiguiente, procede condenar a la República Francesa a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una suma a tanto alzado de 10 millones de euros.

Costas

89 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Francesa y haber sido declarado el incumplimiento, procede condenar en costas a esta última.

90 La República Checa, que ha intervenido en apoyo de las pretensiones de la República Francesa, soportará sus propias costas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del mismo Reglamento.

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

1) **Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, apartado 1, al no haber adoptado, en la fecha de expiración del plazo establecido en el dictamen motivado, todas las medidas necesarias para dar ejecución a la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia (C-419/03), relativa a la no adaptación del Derecho interno francés a las disposiciones de la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo, que divergen o van más allá de las disposiciones de la Directiva 90/220/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.**

2) Condenar a la República Francesa a pagar a la Comisión de las Comunidades Europeas, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una suma a tanto alzado de 10 millones de euros.

3) Condenar en costas a la República Francesa.

4) La República Checa cargará con sus propias costas.

Firmas