SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 31 de marzo de 2011 *

En el asunto C-407/09,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto con arreglo al artículo 228 CE el 22 de octubre de 2009,

Comisión Europea, representada por las Sras. M. Condou-Durande y A.-M. Rouchaud-Joët, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Helénica, representada por las Sras. K. Samoni-Rantou y N. Dafniou, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: griego.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. J.-J. Kasel (Ponente), M. Ilešič y M. Safjan y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de septiembre de 2010;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de diciembre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

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

— Declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, apartado 1, al no haber adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Grecia (C-26/07), en la que el Tribunal de Justicia declaró que dicho Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos (DO L 261, p. 5; en lo sucesivo, «Directiva»), al no haber adoptado, en el plazo fijado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a dicha Directiva.

— Ordene a la República Helénica abonar a la Comisión, en la cuenta «recursos propios de la Comunidad Europea», el importe de una multa coercitiva propuesta de 72.532,80 euros por cada día de retraso en la adopción de las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, desde el día en que se dicte sentencia en el presente asunto hasta el día en que se haya ejecutado la sentencia Comisión/Grecia, antes citada.

— Ordene a la República Helénica abonar a la Comisión en la misma cuenta una cantidad a tanto alzado, cuyo importe se calculará multiplicando una cantidad diaria de 10.512 euros por cada día de retraso a partir desde el día que se dictó la

sentencia Comisión/Grecia, antes citada, hasta la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto o hasta la fecha en que se adopten las medidas necesarias para ejecutar dicha sentencia Comisión/Grecia, si esta adopción tiene lugar antes.

— Condene en costas a la República Helénica.

Sentencia Comisión/Grecia

2 El 25 de enero de 2007, la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento contra la República Helénica, con arreglo al artículo 226 CE, por no haber realizado este Estado la transposición a su ordenamiento jurídico de la Directiva, cuyo plazo de transposición estaba fijado inicialmente en el 1 de julio de 2005.

3 En el punto primero del fallo de la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«La República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la [Directiva] al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a dicha Directiva.»

Procedimiento administrativo previo

4 El 29 de febrero de 2008, la Comisión envió a la República Helénica un escrito de requerimiento en el que le solicitaba que le informara acerca de las medidas que había adoptado para ejecutar la sentencia Comisión/Grecia, antes citada.

5 En su respuesta de 10 de septiembre de 2008, la República Helénica indicó que se encontraba en fase de elaboración final un proyecto de ley destinado a poner fin al incumplimiento señalado.

6 Al constatar que la República Helénica no había ejecutado aún la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, la Comisión, con fecha de 23 de septiembre de 2008, envió un dictamen motivado a ese Estado miembro en el cual lo invitaba a tomar las medidas necesarias para ejecutar dicha sentencia en un plazo máximo de dos meses a contar desde la recepción de dicho dictamen motivado. En éste, la Comisión llamaba asimismo la atención de la República Helénica sobre las sanciones pecuniarias que el Tribunal de Justicia, según el artículo 228 CE, apartado 2, puede imponer a un Estado miembro que no ejecute una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la que se declare la existencia de un incumplimiento.

7 El 10 de septiembre de 2009, tras el intercambio de varios escritos, la República Helénica puso en conocimiento de la Comisión que, en razón de elecciones legislativas anticipadas, el Parlamento griego tuvo, el 7 de septiembre de 2009, que interrumpir la tramitación de la ley mediante la que se iba a producir la transposición de la Directiva. En Grecia, la celebración de elecciones parlamentarias implica que el conjunto de proyectos de ley en trámite de adopción deben ser devueltos a la Administración con vistas a la reapertura del procedimiento legislativo tras la elección de los miembros

del nuevo parlamento, cualquiera que sea la fase del proceso de adopción en la que se encuentren estos proyectos.

8 En estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Desarrollo del presente procedimiento

9 El 18 de diciembre de 2009, se publicó en el Diario oficial de la República Helénica la Ley nº 3811/2009 (FEK A' 231/18.12.2009) que, en opinión del Estado miembro demandado, da ejecución completa a la sentencia Comisión/Grecia, antes citada.

10 Después de haber examinado el contenido de la citada Ley, la Comisión consideró en su escrito de réplica que consideraba que la República Helénica había ajustado su legislación a la sentencia Comisión/Grecia, antes citada.

11 Por consiguiente, la Comisión ya no solicita que se imponga una multa coercitiva. Sin embargo, ha mantenido su pretensión relativa al pago de una cantidad a tanto alzado.

Sobre el incumplimiento

Alegaciones de las partes

12 Por lo que se refiere al incumplimiento alegado, la Comisión recuerda que, con arreglo al artículo 228 CE, apartado 1, si el Tribunal de Justicia declarare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia. Por lo que respecta al plazo en el que debe ejecutarse tal sentencia, la Comisión precisa que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la importancia atribuida a la aplicación inmediata y uniforme del Derecho de la Unión exige que esa ejecución se inicie inmediatamente y concluya en el plazo más breve posible.

13 En el presente caso, en la medida que no se pone en duda que al término del plazo fijado en el dictamen motivado de 23 de septiembre de 2008, la República Helénica no había adoptado aún las medidas legislativas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, queda claramente demostrada la existencia del incumplimiento imputado.

14 La República Helénica no niega que no adoptó las medidas en cuestión en el plazo fijado en dicho dictamen motivado. A título de justificación, este Estado miembro alega que tuvo que hacer frente a circunstancias imprevisibles relacionadas, en particular, con la búsqueda de recursos para pagar las indemnizaciones previstas en el marco del sistema establecido por la Directiva y a la convocatoria anticipada de elecciones legislativas. Por ello, el proyecto de ley cuyo procedimiento de aprobación por el Parlamento griego se encontraba ya en una fase avanzada, debió ser devuelto a los

servicios competentes de la Administración para ser nuevamente sometido a este mismo procedimiento ante el nuevo Parlamento.

15 La República Helénica considera que, dado que la Comisión ha sido debidamente informada tanto del avance del procedimiento de adopción del proyecto de ley en cuestión como de la organización de elecciones legislativas anticipadas, dicha institución, al interponer el presente recurso poco antes de la adopción de la ley mediante la que se ponía fin al incumplimiento, incumplió la obligación de cooperación leal que le incumbe. La República Helénica sostiene que, en estas circunstancias, debe desestimarse el recurso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

16 Procede recordar que según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia, aun cuando constituyan una adaptación correcta a la norma de Derecho comunitario objeto del recurso por incumplimiento (véanse, en particular, las sentencias de 3 de diciembre de 2009, Comisión/Bélgica, C-475/08, Rec. p. I-11503, apartado 30, y de 9 de diciembre de 2010, Comisión/España, C-340/09, apartado 39).

17 Como ha reconocido la República Helénica, las medidas legislativas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, no fueron adoptadas hasta la aprobación de la Ley nº 3811/2009, publicada el 18 de diciembre de 2009, y por tanto, una vez largamente superado el plazo de dos meses fijado para ello en el dictamen motivado de 23 de septiembre de 2008.

18 En tales circunstancias, procede declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, apartado 1, al no haber adoptado, en la fecha en que expiró el plazo señalado por la Comisión en el dictamen motivado emitido el 23 de septiembre de 2008 con arreglo al artículo 228 CE, las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia, antes citada.

Sobre la sanción económica

Alegaciones de las partes

19 La Comisión considera que, habida cuenta de la duración y de la gravedad del incumplimiento imputado a la República Helénica, la condena de esta última al pago de una cantidad a tanto alzado está justificada.

20 Por una parte, dicha institución señala que transcurrió un período de tiempo considerable –29 meses– entre el día en que se dictó la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, el 18 de julio de 2007, y la fecha –18 de diciembre de 2009– en que se adoptaron las medidas nacionales necesarias para ejecutarla. Por otra parte, el incumplimiento imputado es, a juicio de la Comisión, particularmente grave ya que implicaba la no transposición de una directiva que, en razón de la finalidad y de la naturaleza de sus disposiciones, tiene consecuencias transfronterizas, ya que concierne tanto a las personas residentes en territorio griego como a los ciudadanos de otro Estados miembros que son víctimas de actos delictivos durante el ejercicio de su derecho a la libre circulación en Grecia.

21 En el presente caso, la Comisión añade que existen circunstancias agravantes que deben igualmente tenerse en cuenta a la hora de fijar la cantidad a tanto alzado.

22 En primer lugar, tanto las disposiciones de la Directiva como el fallo de la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, son, a juicio de la Comisión, de una claridad meridiana y no suscitan ninguna dificultad de interpretación. Por otra parte, siempre según la Comisión, no se planteaba ningún problema particular relacionado con el procedimiento de transposición de dicha Directiva en el Derecho nacional. Finalmente, la Comisión señala que la República Helénica dio respuesta al dictamen motivado con siete meses de retraso.

23 En la vista, la Comisión propuso reducir la cantidad a tanto alzado diaria inicialmente propuesta de 10.512 euros a 10.248 euros. Esta cifra resulta, con arreglo a la comunicación SEC-(2005) 1658 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2005, sobre la aplicación del artículo 228 CE, de multiplicar la cantidad a tanto alzado de base uniforme fijada en 200 euros por el coeficiente de gravedad 12 y el factor «n», que ascendería, en el caso de la República Helénica a 4,27 y no a 4,38. La Comisión considera, por otra parte, que procede aplicar esta cantidad a tanto alzado diaria a todo el período de incumplimiento mencionado en el apartado 20 *supra*.

24 Con carácter principal, la República Helénica alega que en el presente caso no debería ser condenada al pago de ninguna cantidad a tanto alzado. En apoyo de sus pretensiones, este Estado miembro señala que cumplió la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, en la que se declaraba la existencia del incumplimiento, antes de dictarse la sentencia del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 228 CE, apartado 2, y, en todo caso, en un plazo razonable, habida cuenta de las dificultades económicas que ha atravesado recientemente y que siguen presentes en la actualidad. Igualmente, la República Helénica alega que en el presente caso no existe ningún riesgo de reincidencia. Finalmente, añade que no puede considerarse que el incumplimiento alegado fuera particularmente grave, dado que las consecuencias para los intereses tanto privados como públicos de la inejecución de dicha sentencia Comisión/Grecia sólo fueron indirectas y no tuvieron un carácter real y efectivo.

25 Con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal de Justicia considere fundado el recurso y decida imponer el pago de una cantidad a tanto alzado a la República Helénica, esta última recuerda que el Tribunal de Justicia debe fijar esta cantidad de tal manera que sea proporcionada, en particular, «a la capacidad de pago» que actualmente tiene este Estado miembro.

26 A este respecto, la República Helénica alega que el factor de 4,27 utilizado por la Comisión para determinar la capacidad de pago de este Estado miembro, que fue fijado a partir de los datos económicos relativos al año 2008, no responde a la realidad económica actual, ya que el producto interior bruto de Grecia ha descendido notablemente a lo largo de los años 2009 y 2010. Por otra parte, siempre según la República Helénica, no puede evaluarse correctamente la capacidad de pago de un Estado miembro sin tener en cuenta, en particular, el déficit público y la deuda pública de este Estado, o la tasa de inflación registrada en el mismo.

27 Habida cuenta de estas consideraciones, la República Helénica estima que la cantidad a tanto alzado debe quedar reducida al importe mínimo previsto por la Comisión en su Comunicación SEC-(2005) 1658, es decir, 2.190.000 euros. Este Estado miembro solicitó, asimismo, en la vista que se le autorice a realizar un pago fraccionado, sin intereses, de la cantidad a tanto alzado que, en su caso, se le condene a pagar en la sentencia que se dicte.

Apreciación del Tribunal de Justicia

28 Es necesario recordar que el Tribunal de Justicia ha tenido ya ocasión de declarar que, si bien la imposición de una multa coercitiva resulta especialmente adecuada 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 cantidad a tanto alzado descansa, fundamentalmente, en la apreciación de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro de que se trate sobre los intereses privados y públicos, en especial cuando el incumplimiento se

ha mantenido durante largo tiempo después de la sentencia que inicialmente lo declaró (véase, en particular, la sentencia de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia, C-121/07, Rec. p. I-9159, apartado 58).

29 Corresponde al Tribunal de Justicia, en cada caso y en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y en función asimismo 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 de la Unión (véase la sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 59).

30 Por lo que se refiere a la posible imposición del pago de una cantidad a tanto alzado, ha de recordarse que ésta debe depender, en cada caso concreto, del conjunto de elementos pertinentes que se refieran 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 (véase, en particular, la sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 62).

31 En cualquier caso, si el Tribunal de Justicia decidiera imponer el pago de una cantidad a tanto alzado, le corresponde, en ejercicio de sus facultades de apreciación, fijar ésta de tal forma que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada respecto al incumplimiento declarado, así como a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate (sentencia de 4 de junio de 2009, Comisión/Grecia, C-568/07, Rec. p. I-4505, apartado 47).

32 En consecuencia, para pronunciarse sobre la pretensión de que la República Helénica sea condenada al pago de una cantidad a tanto alzado, deben tenerse en cuenta todas las circunstancias del incumplimiento que se le imputa y, en particular, la actitud de este Estado miembro, y la duración y la gravedad de la infracción.

33 Así, por lo que se refiere, en primer lugar, a la actitud del citado Estado miembro, ha de recordarse que las autoridades griegas respondieron con un retraso considerable tanto al escrito de requerimiento como al dictamen motivado. Por otra parte, del escrito de la República Helénica de 22 de junio de 2009 se deduce claramente que, en esa fecha, el proyecto de ley necesario para ejecutar la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Grecia, antes citada, todavía no había sido sometido a la aprobación del Parlamento griego, a pesar de que la medida necesaria para eliminar completamente el incumplimiento declarado por dicha sentencia no presentaba ninguna dificultad particular.

34 En segundo lugar y en relación con la duración del incumplimiento, debe recordarse que, si bien el artículo 228 CE no aclara el plazo dentro del cual deberá producirse la ejecución de una sentencia, consta que la ejecución habrá de iniciarse inmediatamente y concluir en los plazos más breves posibles (véase, en particular, la sentencia de 4 de junio de 2009, Comisión/Grecia, antes citada apartado 51).

35 En el presente caso, debe señalarse que transcurrieron 29 meses desde la fecha en que se dictó la sentencia de 18 de julio 2007, Comisión/Grecia, antes citada hasta la fecha de la publicación, el 18 de diciembre de 2009, de la ley nº 3811/2009, con la que se puso en conformidad la legislación nacional con el fallo de dicha sentencia.

36 No pueden admitirse las justificaciones dadas a este respecto por la República Helénica y según las cuales el retraso en la ejecución de la citada sentencia se debió a dificultades internas relacionadas con el proceso legislativo y a la celebración de elecciones anticipadas. Como ha declarado el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas ni situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (véase, en particular, la sentencia de 4 de junio de 2009, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 50).

37 Por lo tanto, ha de declararse que el incumplimiento imputado a la República Helénica se prolongó durante un largo período de tiempo.

38 En tercer lugar, por lo que se refiere a la gravedad de la infracción, debe observarse que el incumplimiento imputado supuso un obstáculo para el ejercicio de una libertad fundamental, en este caso la libre circulación de personas en un espacio único de libertad, seguridad y justicia.

39 En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones refiriéndose al segundo considerando de la Directiva, el legislador de la Unión considera que la protección de la integridad física de un ciudadano de un Estado miembro al desplazarse de un Estado miembro a otro constituye el corolario del derecho a la libertad de circulación de las personas y que las medidas para facilitar la indemnización a las víctimas de delitos previstas por la Directiva contribuyen a la realización de esta libertad.

40 Habida cuenta de todo lo anterior, el Tribunal de Justicia considera en este caso justificado condenar a la República Helénica al pago de una cantidad a tanto alzado.

41 Por lo que se refiere al importe de dicha cantidad a tanto alzado, debe tenerse en cuenta, por una parte, que, a pesar de las consideraciones expuestas en los apartados 33 a 39 de la presente sentencia, la República Helénica ha puesto fin al incumplimiento imputado.

42 Por otra parte, debe tenerse en cuenta la capacidad de pago de la República Helénica que resulte de los últimos datos económicos sometidos a la apreciación del Tribunal de Justicia.

43 Habida cuenta de todo lo anterior, una justa apreciación de las circunstancias específicas del caso de autos permite fijar en tres millones de euros la cuantía de la suma a tanto alzado que debe abonar la República Helénica en virtud del artículo 228 CE, apartado 2, párrafo tercero.

44 En consecuencia, procede condenar a la República Helénica a pagar a la Comisión una cantidad a tanto alzado de tres millones de euros en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea».

Costas

45 A tenor de lo dispuesto en el 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. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Helénica y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

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

1) **Declarar que la República Helénica 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 señalado en el dictamen motivado emitido el 23 de septiembre de 2008 por la Comisión de las Comunidades Europeas, las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Grecia (C-26/07).**

2) Condenar a la República Helénica a pagar a la Comisión Europea, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea» una cantidad a tanto alzado de tres millones de euros.

3) Condenar en costas a la República Helénica.

Firmas