

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 9 de diciembre de 1999 *

1. En el presente procedimiento, la Comisión solicita que se declare que la República Helénica no ha ejecutado la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 1995 en el asunto C-365/93 entre las dos mismas partes¹ y solicita al Tribunal de Justicia que imponga una multa coercitiva de 41.000 euros diarios al Estado miembro demandado hasta que ejecute dicha sentencia.

I. Procedimiento

2. En el procedimiento por incumplimiento original, la Comisión solicitó que se declarara que la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE al no adoptar, dentro del plazo fijado, las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la totalidad de la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años,² y al no comunicar tales disposiciones a la Comisión. En su defensa en aquel asunto, la República Helénica alegó que se había

presentado al Presidente de la República, para su firma, un proyecto de Decreto presidencial de adaptación del ordenamiento jurídico interno a la totalidad de la Directiva, que el Derecho interno ya había sido adaptado a la Directiva para los sectores correspondientes a las profesiones sanitarias, a los Abogados y a los Auditores de cuentas y que los procedimientos y servicios existentes eran suficientes para permitir la tramitación eficaz de todas las solicitudes presentadas por nacionales comunitarios de los demás Estados miembros.

3. El Tribunal de Justicia desestimó expresamente estas alegaciones. En su sentencia, declaró que «puesto que la adaptación del ordenamiento jurídico nacional a la Directiva no se ha producido dentro del plazo fijado en el artículo 12 de la Directiva, procede declarar el incumplimiento invocado al respecto por la Comisión»,³ y estimó las pretensiones de la Comisión.

4. Al no haber recibido, con posterioridad a la sentencia, ninguna comunicación del Gobierno helénico relativa a la adopción de las medidas requeridas para ejecutarla, el 2 de mayo de 1996 la Comisión envió a la República Helénica un escrito de requeri-

* Lengua original: inglés.

1 — Rec. p. I-499; en lo sucesivo, «procedimiento por incumplimiento original».

2 — DO 1989, L 19, p. 16; en lo sucesivo, «Directiva».

3 — Sentencia Comisión/Grecia, citada en la nota 1 *supra*, apartado 11.

miento. A falta de respuesta, el 7 de julio de 1997 la Comisión remitió a la República Helénica un dictamen motivado en el que se le concedía un plazo de dos meses para atenerse al mismo. En dicho dictamen, le advertía expresamente de la posibilidad de que se impusiera una sanción pecuniaria en caso de que se mantuviera el incumplimiento. Posteriormente, la Comisión inició el presente procedimiento con arreglo al artículo 171 del Tratado CE (actualmente artículo 228 CE), modificado en algunos aspectos cruciales por el Tratado de la Unión Europea.

5. Tal como se establece en el artículo 171, apartado 2, párrafo segundo, la Comisión propuso la imposición de una multa coercitiva. La cantidad propuesta asciende a 41.000 euros diarios, cantidad resultante de multiplicar un tanto alzado de base uniforme (500 euros) por los coeficientes de gravedad y de duración (respectivamente, 10 y 2), ajustada para tener en cuenta la capacidad de pago de la República Helénica (4,1). En opinión de la Comisión, la multa coercitiva debería aplicarse desde la fecha en que se dicte la sentencia en el presente procedimiento hasta que se hayan adoptado las medidas para ejecutarla.

II. Análisis

a) Admisibilidad

6. Antes de entrar en las cuestiones de fondo del presente caso, debo abordar una

cuestión relativa a la admisibilidad. La República Helénica sostiene que la omisión de cualquier mención a la multa coercitiva en las pretensiones del recurso hace que el recurso adolezca de imprecisión a este respecto y, por consiguiente, que deba declararse su inadmisibilidad. Tal como exige el artículo 171, apartado 2, del Tratado el recurso de la Comisión cumple la obligación de especificar claramente y sin ambigüedad «el importe que considere adecuado a las circunstancias para [...] la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado». La mayor parte de su recurso está dedicado a explicar cómo calculó la cifra de 41.000 euros diarios en el presente caso. Las pretensiones de un recurso deben interpretarse a la luz de las alegaciones formuladas por la parte interesada.⁴ La Comisión expresó su opinión con respecto al importe de la multa coercitiva con suficiente precisión como para que la República Helénica pudiera defender su propia postura y el Tribunal de Justicia pronunciarse al respecto. En consecuencia, considero que deben desestimarse las alegaciones relativas a la admisibilidad.

b) Alegaciones de la parte demandada

7. Sobre el fondo, la República Helénica reconoce que no ha adaptado su Derecho interno a la totalidad de la Directiva. Sin embargo, sostiene que hay una amplia gama de actividades profesionales importantes que ya están reguladas por un sistema de reconocimiento de los títulos expedidos en el extranjero y que ello demuestra su respeto por los principios

⁴ — Sentencia de 14 de diciembre de 1962, *Meroni y otros/Alta Autoridad* (asuntos acumulados 46/59 y 47/59, Rec. pp. 783, 801 y 802).

fundamentales de la libre circulación de mercancías y por las normas comunitarias pertinentes. Según afirma, el retraso en la implantación del sistema general se debe a dificultades objetivas derivadas de las diferencias existentes entre los Estados miembros en la organización de determinadas profesiones. Un Decreto presidencial está a punto de ser firmado por los Ministros competentes.

8. Por lo que respecta al importe de la multa coercitiva, la República Helénica se limita a alegar que la Comisión no ha tenido en cuenta la adaptación parcial de su Derecho interno a la Directiva, ni el hecho de que ya existan sistemas, normas y mecanismos que permiten el reconocimiento de títulos y el acceso a profesiones legalmente protegidas, aunque no en el marco formal de la Directiva. Por lo demás, no entra ni en los principios en que se basa el cálculo de la multa coercitiva ni en la validez de su aplicación a las circunstancias del presente caso.

c) Algunas observaciones a propósito del artículo 171 del Tratado, tras su modificación

9. En unas conclusiones anteriores analicé ya el procedimiento establecido en el artículo 171 del Tratado. Debido al carácter transitorio de los hechos, el Tribunal no tuvo necesidad de pronunciarse sobre esta cuestión.⁵ Más directamente relacionado con el presente caso se halla otro asunto

pendiente de resolución, en el que tengo la suerte de contar con las conclusiones de mi docto colega el Sr. Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, presentadas el 28 de septiembre de 1999.⁶

10. Por tanto, procede formular algunas observaciones preliminares antes de entrar en el examen de la aplicación de dicha disposición, propuesta por la Comisión en el presente procedimiento.

11. El contexto en el que se introdujo esta disposición en el Tratado CE se infiere de un documento interno de la Comisión sobre la *Ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia* publicado junto con las aportaciones de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental que redactó el Tratado de la Unión Europea. Citando un dictamen anterior de la Comisión, los autores señalan que «a falta de sanciones, las sentencias del Tribunal de Justicia no siempre se cumplen [...] y [...] la correcta aplicación del Derecho comunitario se resiente de la excesivamente frecuente reticencia de los Estados miembros a cumplir las sentencias del Tribunal de Justicia en las que se declara que han incumplido sus obligaciones, aun cuando el artículo 171 del Tratado CEE les obliga a ejecutarlas». ⁷ En dicho documento, se examinaban diferentes soluciones, entre ellas la posibilidad de otorgar al Tribunal de Justicia la facultad de imponer sanciones pecuniarias mediante la retención de fondos comunitarios o la imposición de multas, si bien los autores señalaban que «los Estados miembros que con más frecuencia cometen

5 — Sentencia de 7 de marzo de 1996, Comisión/Francia (C-334/94, Rec. p. I-1307).

6 — Comisión/Grecia, C-387/97.

7 — *Boletín de la CE*, Suplemento 2/91, p. 151.

infracciones son también aquellos que más sufren de situaciones económicas y financieras difíciles y que necesitan la asistencia comunitaria». También se contempló la posibilidad de conceder al Tribunal de Justicia «la facultad de imponer multas coercitivas a los Estados miembros con el fin de incentivarles a cumplir» las sentencias. No obstante, los autores señalaban que ello podría entrañar las mismas dificultades prácticas que las sanciones pecuniarias y estimaban que «el efecto psicológico para las autoridades nacionales del Estado miembro recalcitrante podría ser muy saludable».

12. Aunque el Tratado de la Unión Europea introdujo importantes modificaciones en el artículo 171, su función y su contenido en el marco del Tratado han permanecido fundamentalmente inalterados. Los artículos 169 y 170 del Tratado CE (actualmente artículos 226 CE y 227 CE) y 171 del Tratado establecen mecanismos para garantizar el cumplimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado. La disposición clave es el artículo 169. Éste atribuye a la Comisión la función, en el ejercicio de sus deberes de supervisión con arreglo al artículo 155 del Tratado CE (actualmente artículo 211 CE), de garantizar el respeto de dichas obligaciones por parte de los Estados miembros.

13. Con anterioridad a la modificación de dichas disposiciones, el hecho de que un Estado miembro no adoptara las medidas necesarias para ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia tenía la misma calificación que cualquier otra infracción de un Estado miembro. Se trataba de una infrac-

ción del Tratado, y concretamente del artículo 171, apartado 1. Podía iniciarse un procedimiento contra él ante el Tribunal de Justicia únicamente a instancia de la Comisión, en virtud del artículo 169, o de un Estado miembro, en virtud del artículo 170. En cualquiera de ambos casos, era —y es— preciso un dictamen motivado previo de la Comisión.

14. El Tratado de la Unión Europea introdujo dos cambios. Por un lado, estableció una competencia jurisdiccional independiente con arreglo al artículo 171 para lo que antes tan sólo podía juzgarse con arreglo al artículo 169. Sin embargo, completó este recurso con la nueva facultad jurisdiccional de imponer una multa coercitiva. Con arreglo al artículo 171, apartado 2, párrafo primero, la Comisión puede interponer un segundo recurso por incumplimiento, siempre que concurren un requisito sustancial —que estime que el Estado miembro afectado no ha cumplido la primera sentencia— y dos requisitos procesales, a saber, que se haya dado al Estado miembro la posibilidad de presentar sus observaciones y que la Comisión emita «un dictamen motivado que precise los aspectos concretos en que el Estado miembro afectado no ha cumplido la sentencia del Tribunal de Justicia».

15. Al igual que en los procedimientos por incumplimiento habituales, en su dictamen motivado la Comisión establece un plazo para cumplir la sentencia y puede someter la cuestión al Tribunal de Justicia, aunque no está obligada a hacerlo. Sin embargo, si

lo hace, la Comisión debe,⁸ además, indicar «el importe que considere adecuado a las circunstancias para la suma a tanto alzado o la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado» (artículo 171, apartado 2, párrafo segundo). En el artículo 171, apartado 2, párrafo tercero, se establece lo siguiente:

«Si el Tribunal de Justicia declarare que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.»

16. De este modo, el nuevo procedimiento contemplado en el artículo 171 reproduce los elementos fundamentales del artículo 169. La legitimación activa se reserva exclusivamente a la Comisión. El cumplimiento del otro requisito, a saber, que la Comisión «precise los aspectos concretos en que el Estado miembro afectado no ha cumplido la sentencia del Tribunal de Justicia» antes de que el Tribunal de Justicia ejerza las facultades que le confiere el artículo 171, apartado 2, podría ser particularmente importante en el marco de los procedimientos del artículo 171, pues un Estado miembro puede haber intentado cumplir la sentencia total o parcialmente, pero sin conseguirlo a plena satisfacción de la Comisión.

17. Con objeto de aplicar estas disposiciones, la Comisión adoptó las Comunicaciones n.ºs 96/C 242/07 y 97/C 63/02, publicadas, respectivamente, el 21 de agosto de 1996 y el 28 de febrero de 1997.⁹ En la primera, la Comisión expresó su opinión, según la cual «el objetivo fundamental del conjunto del procedimiento de infracción [...] es llegar lo antes posible al cumplimiento de sus obligaciones por parte de los Estados miembros [y] la Comisión considera que la multa coercitiva es el instrumento más idóneo para conseguir este fin». ¹⁰ Para calcular el importe de la multa coercitiva, la Comisión adopta tres criterios: la gravedad de la infracción que dio lugar a la primera sentencia, la duración del incumplimiento de dicha sentencia y la necesidad de asegurar el efecto disuasorio de la sanción para evitar la reincidencia. A su vez, la gravedad se determina teniendo en cuenta la importancia de las normas comunitarias infringidas (por ejemplo, «la vulneración de los derechos fundamentales y de las cuatro libertades fundamentales consagradas por el Tratado deberían considerarse graves») y las consecuencias de dicha infracción para los intereses generales y particulares (como la disminución de los recursos propios, los efectos nocivos de una contaminación o cualquier impacto en el funcionamiento de la Comunidad). La duración se calcula a partir de la fecha de la sentencia original y tiene en cuenta cualquier acción u omisión del Estado miembro que contribuya a alargar el procedimiento, como el hecho de no responder a las comunicaciones de la Comisión.

18. En la Comunicación n.º 97/C 63/02 se especifica las variables matemáticas utili-

8 — La Comisión considera que no debe obligatoriamente solicitar que se imponga una sanción en todos los casos, pero que debe exponer los motivos por los cuales no lo hace (Comunicación n.º 96/C 242/07, citada en la nota 9 *infra*, apartado 3).

9 — Respectivamente, DO 1996, C 242, p. 6, y DO 1997, C 63, p. 2.

10 — Comunicación n.º 96/C 242/07, citada en la nota 9 *supra*, apartado 4 (el subrayado es del autor).

zadas para el cálculo del importe de una multa coercitiva: el tanto alzado de base uniforme (500 euros), el coeficiente de gravedad (que varía de 1 a 20), el coeficiente de duración (que varía de 1 a 3) y un factor *n* que pretende tener en cuenta la capacidad de pago del Estado miembro, a la vez que garantiza que la multa coercitiva tenga un efecto disuasorio. El factor *n* es igual a «una media geométrica basada, por una parte, en el producto interior bruto (PIB) del Estado miembro de que se trate y, por otra, en la ponderación de [sus] votos en el Consejo»;¹¹ varía entre 26,4 (para Alemania) y 1 (para Luxemburgo) y, en el caso de la República Helénica, ha sido fijado en 4,1.

19. De estas disposiciones, cabe extraer una serie de conclusiones. En primer lugar, la infracción de que se trata en el procedimiento del artículo 171, apartado 2, ya no es tan sólo la infracción del Tratado original declarada por el Tribunal de Justicia de acuerdo con el procedimiento del artículo 169 o del artículo 170 (en lo sucesivo, «infracción principal»), sino que se la considera una infracción compuesta que engloba la infracción original dentro de la infracción de la obligación concreta, establecida en el artículo 171, apartado 1, de ejecutar la sentencia del Tribunal de Justicia. En segundo lugar, la imposición de sanciones pecuniarias tiene por objeto, en opinión de la Comisión, bien inducir al Estado miembro a cumplir con la primera sentencia lo antes posible y, por ende, poner fin a la infracción principal, o bien reducir la probabilidad de que dichas infracciones vuelvan a repetirse. En tercer lugar, aunque está obligada a iniciar el procedimiento del artículo 171, apartado 2, la Comisión disfruta de una amplia facultad de apreciación

con respecto a dos cuestiones esenciales: la decisión de iniciar un procedimiento ante el Tribunal de Justicia y la determinación del «importe que considere adecuado a las circunstancias para la suma tanto alzado o la multa coercitiva».

20. En mi opinión, el artículo 171 tiene, aun después de modificado, el mismo carácter y la misma función que el artículo 169, y debe interpretarse de manera similar. Como explicaré, ello incide en el valor jurídico que debe atribuirse a cualquier propuesta de suma a tanto alzado o multa coercitiva efectuada por la Comisión en su recurso, tal como exige el artículo 171, apartado 2, párrafo segundo. Paso ahora a analizar esta cuestión.

d) Alcance de la facultad de apreciación del Tribunal de Justicia respecto de la imposición de una sanción pecuniaria

21. En la vista del presente asunto, el agente de la Comisión sostuvo que el Tribunal de Justicia tiene una competencia limitada para controlar la apreciación de la Comisión tanto por lo que respecta a la cuestión de si debe imponerse o no una sanción pecuniaria como por lo que respecta a la modalidad y el importe de dicha sanción. En apoyo de su tesis, se remitió a la sentencia *National Farmers' Union* y otros¹² y a las conclusiones del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer de 28 septiembre de 1999 en el asunto C-387/97.¹³

11 — Comunicación n° 97/C 63/02, apartado 4, citada en la nota 9 *supra*.

12 — Sentencia de 5 de mayo de 1998 (C-157/96, Rec. p. I-2211).

13 — Citadas en la nota 6 *supra*.

22. El carácter jurídico de la suma a tanto alzado o la multa coercitiva propuestas por la Comisión debe deducirse, en mi opinión, del lugar que ocupan en el sistema general de los artículos 169 a 171, tal como he intentado describirlos (puntos 10 a 16 *supra*).

23. Ha quedado perfectamente acreditado que la carga de la prueba de cualquier infracción que impute a un Estado miembro en el marco del artículo 169 recae sobre la Comisión. Dicha Institución debe demostrar todos y cada uno de los aspectos de su imputación. No puede aceptarse ninguna presunción en contra del Estado miembro demandado.¹⁴

24. La carga de la prueba recae sobre la Comisión tanto por lo que respecta a cualquier incumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 171, apartado 1, del Tratado, como por lo que respecta a cualquier otra infracción del Tratado. La creación de una nueva vía procesal mediante la modificación del artículo 171, apartado 2, no afecta a dicho principio. En todo caso, lo refuerza, al obligar a la Comisión a especificar, en su dictamen motivado, en qué consiste exactamente el incumplimiento imputado. No existe ninguna razón evidente para apartarse de dicho principio en relación con el importe a tanto alzado o la multa coercitiva que la Comisión haya indicado y «que considere adecuado a las circunstancias».

25. Por tanto, no creo que el Tribunal de Justicia esté vinculado por las opiniones de la Comisión a la hora de decidir si impone o no una sanción pecuniaria, de elegir la modalidad de la sanción o de fijar su importe. El tenor del artículo 171, apartado 2, no contiene nada que justifique la interpretación restrictiva que propone la Comisión. Aunque el párrafo segundo de dicha disposición obliga a la Comisión a indicar «el importe que considere adecuado», el párrafo tercero no hace ninguna referencia al importe así indicado. El Tribunal de Justicia *podrá*, si estima que la infracción ha sido acreditada, «imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva». Esta expresión no limita la facultad de apreciación jurisdiccional del Tribunal de Justicia y, en particular, no la limita al importe propuesto por la Comisión. A diferencia de lo que sucede, por ejemplo, con el Título IV del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, que impone una serie de restricciones materiales a la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de los recursos de casación contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia, el artículo 171, apartado 2, no impone ninguna limitación material de este tipo a la competencia del Tribunal de Justicia.

26. Tampoco creo que la interpretación de la Comisión sea coherente con el sistema o el objetivo generales de dicha disposición. Por el contrario, dado que lo que da lugar a la obligación de pago de una sanción pecuniaria es fundamentalmente el incumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia y no la mera infracción principal del Tratado, que dio lugar al primer recurso por incumplimiento, es lógico que sea el Tribunal de Justicia, y no la Comisión, quien disfrute de una amplia facultad de apreciación para decidir sobre la imposición de una sanción pecuniaria. El hecho de

¹⁴ — Véase, por ejemplo, la sentencia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. p. 1791), apartado 6.

que se imponga a la Comisión el deber de proponer una cifra refleja, en particular, la necesidad, no discutida por ninguna de las partes y que, en principio, también yo acepto, de que el Tribunal de Justicia tome en cuenta la capacidad de pago del Estado miembro, lo que requiere la apreciación de datos a los que debe suponerse que la Comisión tiene acceso.

27. La remisión de la Comisión a la sentencia *National Farmers' Union* no me parece pertinente. Es cierto que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia reconoció que, en aquellas áreas en las que la Comisión disfruta de una amplia facultad de apreciación, su poder de control de las decisiones de la Comisión es limitado.¹⁵ Sin embargo, la Comisión no tiene ninguna capacidad de decisión en materia de sanciones pecuniarias con arreglo al artículo 171. Su función se inscribe en el marco de los litigios del artículo 171. Dicha Institución se limita a realizar una propuesta para su consideración por el Tribunal de Justicia. Además, en el asunto *National Farmers' Union* la Decisión impugnada de la Comisión era una medida de salvaguardia adoptada con base en disposiciones legales redactadas en términos muy generales y no la imposición de una sanción contra un Estado miembro como la que aquí se propone.

28. Soy consciente de que mi colega el Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer considera que el papel del Tribunal de Justicia es en realidad análogo al que desempeña en el ejercicio del control jurisdiccional de una decisión adoptada por una institución comunitaria que requiera la evaluación de una situación compleja.¹⁶

Sin embargo, a mi juicio, la propuesta de la Comisión constituye una etapa procesal e incluso un requisito procesal esencial, en el procedimiento establecido por el artículo 171 del Tratado. En cambio, no se trata de una materia a la que deban aplicarse las normas relativas al control jurisdiccional de los actos jurídicos obligatorios, como tampoco lo es, por ejemplo, el dictamen motivado de la Comisión en los procedimientos por incumplimiento.

29. No creo que la interpretación que he propuesto reduzca la función de la Comisión a la de un simple *amicus curiae*: la Comisión mantiene su facultad de apreciación limitada con respecto a si procede iniciar o no el procedimiento del artículo 171 del Tratado y, a través de su dictamen motivado, fija los parámetros materiales del incumplimiento que el Tribunal de Justicia debe examinar. De este modo, la Comisión ejerce, de hecho, el poder de investigar las posibles infracciones de la obligación de ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia y de someterlas a éste. Sin embargo, no consigo ver nada en las disposiciones pertinentes que justifique la elevación de la Comisión, por lo que respecta a la determinación de una multa coercitiva, de la condición de parte en dicho procedimiento a una condición próxima a la de un tribunal de primera instancia.

30. Tampoco estoy de acuerdo con que apreciaciones de oportunidad política influyan o deban influir necesariamente en las decisiones relativas a la imposición de una sanción o la determinación de su cuantía, ni con que trasladar al Tribunal de Justicia el poder de tomar esta decisión en última instancia equivaldría a transferir la función

15 — Sentencia *National Farmers' Union*, citada en la nota 12 *supra*.

16 — Conclusiones citadas en la nota 6 *supra*, puntos 86 a 98.

de efectuar dichas apreciaciones políticas a los órganos jurisdiccionales de la Comunidad. También en este caso, las tesis divergentes del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer a este respecto merecen una cuidadosa consideración. Sin embargo, estimo que dichas apreciaciones pueden ser legítimamente efectuadas por una institución política que actúe «en interés general de la comunidad» en una fase anterior del procedimiento. Una vez que la Comisión ha ejercido su facultad discrecional por lo que respecta al inicio del procedimiento, la cuestión del supuesto incumplimiento por parte del Estado miembro de una sentencia anterior del Tribunal de Justicia queda sometida a un procedimiento esencialmente jurisdiccional, en el marco del cual las consideraciones políticas carecen de relevancia. En tales procedimientos, al pronunciarse sobre la imposición de una sanción por el incumplimiento de una obligación legal el Tribunal de Justicia ejerce una parte integrante de la función jurisdiccional. A mi entender, el hecho de que la Comisión tan sólo esté obligada a manifestar su postura respecto de la cuestión de la imposición de una sanción cuando inicia el procedimiento ante el Tribunal de Justicia y que en dichos casos no pueda abstenerse de proponer una sanción pecuniaria está destinado a todas luces a sustraer esta cuestión concreta del ámbito político. En consecuencia, la Comisión obró acertadamente en el presente caso al limitarse simplemente, en la fase del dictamen motivado, a mencionar la posibilidad de una sanción pecuniaria de una cuantía sin especificar.

depende efectivamente de consideraciones políticas. En particular, los autores del Tratado no siguieron el ejemplo establecido hace ya casi medio siglo por el artículo 88 del Tratado CECA (actualmente artículo 88 CA), que permite a la propia Comisión actuar contra las infracciones de dicho Tratado bien suspendiendo el pago de las sumas adeudadas al Estado miembro infractor, o bien adoptando o autorizando la adopción de otras medidas que constituyan una excepción al artículo 4 del Tratado CECA (actualmente artículo 4 CA). El recurso a esta disposición requiere la aprobación del Consejo por una mayoría de dos tercios; de hecho nunca ha sido aplicada. Si bien la Comisión es claramente independiente de los Estados miembros en relación con éste y otros aspectos, admitir que el ejercicio de su facultad para proponer una sanción deba ser objeto únicamente de un control jurisdiccional marginal me parece correr el riesgo inverso al señalado por mi docto colega, es decir, el de transferir una competencia jurisdiccional al poder ejecutivo. Además, la tesis defendida por la Comisión en el presente asunto va bastante más allá de la expresada en sus Comunicaciones sobre la aplicación del artículo 171, en las que se limita a reclamar el poder de «pronunciarse sobre la imposición de una suma a tanto alzado o de la multa coercitiva por un importe determinado». ¹⁷ Además, ello equivaldría casi a reconocer que la propia Comisión determina el importe de la suma a tanto alzado o la multa coercitiva, solución rechazada por los autores del Tratado de la Unión Europea.

31. A mi juicio, la adopción por parte de los autores del Tratado de un mecanismo novedoso de presión a los Estados miembros para que cumplan las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado pretendía superar las modalidades de sanción anteriormente existentes, cuya imposición

32. En varios pasajes de sus conclusiones, el Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer subrayó, con bastante razón, la importancia de los derechos de defensa del

17 — Comunicación n° 96/C 242/07, apartado 1.

Estado miembro interesado.¹⁸ Sin embargo, mi opinión es que el procedimiento establecido en el artículo 171, apartado 2, del Tratado ya establece las garantías necesarias. El Estado miembro debe tener la oportunidad de presentar sus observaciones sobre la cuestión material del incumplimiento antes de que se emita el dictamen motivado y puede volver a cuestionar en la fase contenciosa la postura de la Comisión tanto sobre esta cuestión principal como sobre el carácter apropiado de la multa coercitiva propuesta. Un Estado miembro quedaría privado de una parte esencial de sus derechos como demandado en los procedimientos por incumplimiento si no se le otorgara el mismo margen para criticar las consecuencias económicas de cualquier eventual sentencia adversa en la misma medida en que puede hacerlo por lo que respecta a la cuestión del incumplimiento. A la hora de decidir si impone o no una sanción y, en su caso, su importe, el Tribunal de Justicia debe disponer tanto de las tesis de la Comisión como de los contraargumentos, en su caso, del Estado miembro demandado. No me parece que otorgar a la Comisión el derecho básicamente incuestionable de determinar la modalidad y el importe de la sanción pecuniaria respetaría adecuadamente los derechos de defensa del Estado miembro interesado.

33. Esto no quiere decir que, a la hora de decidir sobre la imposición de una sanción pecuniaria y sobre su importe, el Tribunal de Justicia no tenga en cuenta las opiniones de la Comisión o incluso las del Estado miembro demandado. Corresponde a la Comisión velar por la ejecución por parte de los Estados miembros de las sentencias del Tribunal de Justicia relativas a infrac-

ciones y demostrar la existencia y el alcance de un incumplimiento. La Comisión también puede orientar al Tribunal de Justicia, tal como propuso el Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer,¹⁹ para asegurarse de que, en sus resoluciones relativas a la imposición de sanciones pecuniarias, éste respeta el principio de igualdad de trato.

e) La declaración de la existencia de una infracción del artículo 171, apartado 1, del Tratado y el período en relación con el cual puede imponerse una multa coercitiva

34. Hay otras dos cuestiones preliminares que merecen ser examinadas aquí: la determinación del momento en el que se demuestra la existencia de la infracción del artículo 171, apartado 1, y el período a considerar para el pago de una multa coercitiva. La obligación de ejecutar una sentencia declarativa de una infracción surte efecto a partir de la fecha en la que se dicta dicha sentencia²⁰ y la duración de la infracción, con arreglo al artículo 171, apartado 2, empieza a contar a partir de dicha fecha. Sin embargo, esta disposición otorga a los Estados miembros un período de gracia, hasta la expiración del plazo de ejecución establecido en el dictamen motivado, antes de que la Comisión pueda declarar que efectivamente el Estado miembro está infringiendo su obligación de ejecutar la sentencia. Esta fecha constituye asimismo el inicio de cualquier período en relación con el cual pueda imponerse una multa coercitiva; aunque la infracción del artículo 171, apartado 1, existe a partir de la fecha en que se dictó la

18 — Citadas en la nota 6 *supra*, véanse, por ejemplo, los puntos 31, 42 y 91.

19 — Conclusiones citadas en la nota 6 *supra*, punto 97.

20 — Sentencia de 13 de julio de 1988, Comisión/Francia (169/87, Rec. p. 4093), apartado 14.

primera sentencia, me parece que el artículo 171, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que significa que tan sólo puede imponerse una multa coercitiva en relación con el período transcurrido desde que la Comisión declaró la existencia de la infracción. No cabe duda de que, al determinar el importe de cualquier sanción pecuniaria, el Tribunal de Justicia puede tener en cuenta cualquier hecho posterior a la fecha de expiración del plazo establecido en el dictamen motivado que haya sido puesto en su conocimiento con suficiente antelación.

35. Cabría sostener que la multa coercitiva sólo puede aplicarse al período comprendido entre la fecha de expiración del plazo de ejecución señalado en el dictamen motivado y la sentencia del Tribunal de Justicia en el procedimiento del artículo 171, apartado 2, del Tratado teniendo en cuenta que este último no puede considerar que la infracción vaya a continuar en el futuro. Pero yo no me adheriría a esta tesis. En primer lugar, la imposición de una sanción pecuniaria de este tipo, que de hecho (aunque no necesariamente de Derecho) sería una suma a tanto alzado en la medida en que su importe podría calcularse con precisión en la fecha de la segunda sentencia, no serviría para persuadir a un Estado miembro de que ejecute la primera sentencia por incumplimiento, ya que el riesgo de tener que afrontar una sanción pecuniaria se limitaría al período anterior a la segunda sentencia del Tribunal de Justicia. Al facultar al Tribunal de Justicia para imponer una multa coercitiva como alternativa a una suma a tanto alzado, el artículo 171, apartado 2, le permite imponer una sanción pecuniaria para el futuro, a no ser que el Estado miembro pueda demostrar al Tribunal de Justicia, en su momento, que ha ejecutado la primera sentencia.

36. En el presente procedimiento, la Comisión propuso que el Tribunal de Justicia

impusiera una multa coercitiva únicamente para el futuro, es decir, aplicable durante el período comprendido entre la fecha de notificación de la sentencia en el presente procedimiento y la fecha de cesación de la infracción, sin indicar de qué modo y quién debía adoptar la decisión mediante la que se determine esta última fecha. A falta de indicación expresa alguna en el artículo 171, considero que la fecha de cesación del incumplimiento de la sentencia en el primer procedimiento por incumplimiento debe ser determinada por la Comisión, como corolario de su facultad primigenia para declarar la existencia de dicho incumplimiento. En su auto Comisión/Francia, el Tribunal de Justicia basó su conclusión según la cual «incumbe a la Comisión velar [...] por la ejecución, por parte de los Estados miembros, de la sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia»²¹ en el artículo 155 del Tratado CEE (actualmente artículo 211 CE), y, a mi juicio, el poder de la Comisión para decidir que se ha procedido a la ejecución de la sentencia puede basarse en esa misma disposición.

37. En la medida en que tendría efectos jurídicos en la situación del Estado miembro interesado, una decisión mediante la que la Comisión se negara a reconocer que se ha llevado a cabo la ejecución de la sentencia podría, en principio, ser impugnada mediante un recurso de anulación ordinario. El hecho de reconocer que la Comisión tiene dicho poder, que el Tratado no le otorga expresamente, no debería llevar a pensar que dicha Institución pueda modificar de algún modo una decisión del Tribunal de Justicia; puesto que la imposición de una multa coercitiva por parte del Tribunal de Justicia depende del mantenimiento de una situación de hecho y de Derecho determinada, la decisión de la

21 — Auto de 28 de marzo de 1980 (asuntos acumulados 24/80 R y 97/80 R, Rec. p. 1319), apartado 11.

Comisión mediante la que se reconoce la cesación del incumplimiento no es más que una apreciación de hecho en el sentido de que la situación ha cambiado. Dicha decisión debería adoptarse basándose en los mismos criterios que prevalecen cuando la Comisión decide si debe emitir o no un dictamen motivado con arreglo al artículo 171, apartado 2, párrafo primero. Debido a que el objetivo de la imposición de una multa coercitiva consiste en asegurar la plena ejecución de la primera sentencia, no considero que la Comisión esté facultada, por ejemplo, para reducir el importe de una multa coercitiva impuesta por el Tribunal de Justicia con el fin de tener en cuenta una ejecución parcial invocada por el Estado miembro.

f) Criterios para la elección de la modalidad de una sanción pecuniaria y la determinación del importe de la misma

38. El artículo 171 distingue entre dos categorías de sanciones pecuniarias, la suma a tanto alzado y la multa coercitiva, sin proporcionar ninguna indicación sobre los criterios para elegir una u otra. Se trata de una distinción familiar en el Derecho comunitario, especialmente en el ámbito del Derecho de la competencia: así, los artículos 15 y 16 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962,²² facultan a la Comisión para imponer multas y multas coercitivas a las empresas por infracciones de los artículos 85 y 86 del Tratado CE (actualmente artículos 81 CE y 82 CE) y por infracciones procesales en este ámbito. Aunque las circunstancias en que dichas disposiciones pueden aplicarse difieren bastante de las que concurren en los procedimientos con arreglo al artículo 171, apartado 2, es razonable suponer que los

autores del Tratado de la Unión Europea se inspiraron en este ámbito del Derecho al establecer dicha distinción. Fuera así o no, la imposición de una multa coercitiva es la medida más idónea que puede tomar el Tribunal de Justicia para hacer frente a un incumplimiento continuado por parte de un Estado miembro de una sentencia mediante la que se declara que dicho Estado infringió las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado. Estoy de acuerdo con la postura expresada por la Comisión en su Comunicación nº 96/C 242/07 según la cual dicha sanción contribuiría a asegurar el cumplimiento lo más rápidamente posible.²³ Por otro lado, la imposición de una suma a tanto alzado puede resultar más adecuada en el caso de que el Estado miembro haya ejecutado la sentencia por incumplimiento original después de haberse iniciado ante el Tribunal de Justicia el procedimiento con arreglo al artículo 171, pero antes de dictarse la sentencia en el mismo, y cuando el Tribunal de Justicia considere que dicha multa sería útil, por ejemplo, para compensar una disminución de los recursos propios de la Comunidad derivada de la acción u omisión ilegal del Estado miembro o como medio de disuasión para otros casos de incumplimiento.

39. La Comisión basa su estimación del importe de la multa coercitiva en la gravedad de la infracción principal, su duración y el efecto disuasorio de la sanción. Tanto la iniciativa de proponer criterios generales de conocimiento público para el cálculo del importe de una multa coercitiva como los propios criterios generales establecidos en la Comunicación nº 97/C 63/02 de la Comisión²⁴ me parecen, a primera vista y ante la inexistencia de cualquier crítica

22 — Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22).

23 — Citada en la nota 9 *supra*, apartado 4.

24 — Citada en la nota 9 *supra*.

convinciente en el presente caso, inobjetable. No obstante, no me convence el criterio específico utilizado por la Comisión para estimar la capacidad de pago de un Estado miembro. El factor n se calcula como la raíz cuadrada del producto del PIB del Estado miembro infractor dividido por el del Estado miembro más pequeño, por un lado, y el número de votos de que dispone dicho Estado miembro en las votaciones por mayoría cualificada en el Consejo, dividido por el número de votos de que dispone el Estado miembro más pequeño, por otro.²⁵ De hecho, lo que se hace para obtener su factor n es multiplicar una cifra representativa del PIB relativo de los Estados miembros infractores por una cifra representativa de su poder de voto relativo en el Consejo, con el fin de obtener la media geométrica de los dos elementos.

40. Mientras que el PIB relativo de un Estado miembro es sin lugar a dudas una consideración pertinente para determinar su capacidad de pago, la Comisión no ha conseguido demostrar la pertinencia del poder de voto relativo en el Consejo del Estado miembro infractor. Esta última cifra es el resultado de un acuerdo político que, en la práctica, se renegocia cada vez que se admiten nuevos Estados miembros en la Comunidad y, actualmente, en la Unión.²⁶ Sean cuales sean los factores tomados en consideración para determinar el número de votos de que dispone un Estado miembro en el Consejo, no hay nada en el Tratado, especialmente en las cifras establecidas en el artículo 148, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 205 CE, apartado 2),

que indique que dicha determinación guarda relación alguna con la capacidad de los Estados miembros para pagar el importe de las multas coercitivas que se les impongan.²⁷ Así lo ilustra el hecho de que, a estos efectos, todos los Estados miembros menos dos (España y Luxemburgo) sean agrupados en categorías, independientemente de las diferencias existentes dentro de cada categoría por lo que respecta a su capacidad para hacer frente a las sanciones pecuniarias, que pueden ser considerables. Si el factor referido al poder de voto relativo no es pertinente para la capacidad de pago de un Estado miembro, de ello se desprende que el factor n no es una base apropiada para estimar el importe de una multa coercitiva.

41. Al ser preguntado sobre esta cuestión en la vista, el agente de la Comisión adujo que el poder de voto relativo de un Estado miembro era un criterio objetivo que reflejaba la importancia de cada Estado miembro en el proceso de toma de decisiones. Esto tiende a pasar por alto el hecho de que no todas las obligaciones impuestas a los Estados miembros son adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada. Llevado a sus últimas consecuencias lógicas, el factor del voto relativo debería ser 1 para todos los Estados miembros cuando la infracción principal se refiera a disposiciones del Tratado o disposiciones adoptadas por el Consejo por unanimidad o 0 cuando la obligación principal resulte de normas adoptada por la Comisión, y debería ser reducido a la mitad para todos los Estados miembros cuando la legislación que impone la obligación fuera adoptada por el Consejo y el Parlamento Europeo con arreglo al procedimiento de codecisión.

25 — Véase la nota 12 de la Comunicación n° 97/C 63/02, citada en la nota 9 *supra*.

26 — Véase el Protocolo sobre las Instituciones en la Perspectiva de la Ampliación de la Unión Europea anejo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las tres Comunidades, adoptado junto con el Tratado de Amsterdam (DO 1997, C 340, p. 111).

27 — Mi colega el Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer también alberga algunas dudas sobre este particular: véanse las conclusiones citadas en la nota 6 *supra*, punto 112, nota 40.

42. La exclusión del factor referido al poder de voto relativo dejaría el PIB relativo como el único marco de referencia para tener en cuenta la capacidad de pago de un Estado miembro. De ello no se desprende que todas las demás consideraciones deban excluirse. La Comisión siempre puede revisar su método de cálculo de cara al futuro. En este contexto, parece útil referirse a las disposiciones del Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.²⁸ Dicho Reglamento contiene, entre otras, disposiciones de aplicación del artículo 104 C, apartado 11, del Tratado CE (actualmente artículo 104 CE, apartado 11), que faculta al Consejo, si bien sólo en circunstancias muy concretas, para imponer multas a un Estado miembro que haya incumplido una decisión mediante la cual se indican medidas para reducir su déficit público excesivo. El artículo 12 del Reglamento exige a un Estado miembro infractor efectuar un depósito que abarque «un componente fijo igual al 0,2 % del PIB y un componente variable igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit, expresado en porcentaje del PIB del año anterior, y el valor de referencia del 3 % del PIB», hasta un límite máximo del 0,5 % del PIB. El depósito puede convertirse en multa si el Estado miembro no corrige su déficit en el plazo de dos años.

43. Independientemente de que este Tribunal de Justicia comparta o no mi escepticismo con respecto al factor *n*, concuerdo plenamente con la Comisión en que el importe de cualquier sanción pecuniaria impuesta a un Estado miembro debe tener en cuenta tanto la gravedad de la infracción principal (de la cual, en mi opinión, la

duración no es mas que un aspecto) como la exigencia de que la sanción tenga un efecto disuasorio suficiente. Lo primero refleja el principio de igualdad de trato, tan fundamental en el ordenamiento jurídico comunitario, que exige tratar del mismo modo situaciones iguales y de modo diferente situaciones diferentes.²⁹ Por tanto, sería incorrecto tratar con la misma severidad, por ejemplo, una infracción derivada de una aplicación errónea de buena fe de una norma eventualmente ambigua del Derecho comunitario y otra derivada de una infracción deliberada y flagrante de una norma perfectamente definida.³⁰ El mismo principio justificaría que el Tribunal de Justicia debiera tener en cuenta normalmente³¹ la capacidad de un Estado miembro para pagar una sanción pecuniaria al determinar el importe de la misma. La exigencia de que la sanción tenga un efecto disuasorio suficiente es inherente al hecho mismo de que se confiera al Tribunal de Justicia la facultad de imponer sanciones pecuniarias, y a la necesidad de que el artículo 171, apartado 2, tenga un efecto útil. Confrontado con una falta similar de precisión en la definición de las sanciones requeridas para dotar de eficacia a la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo,³² el Tribunal declaró, en la sentencia Von Colson y Kamann, que los Estados miembros deben asegurarse de «la eficacia [y el] efecto

29 — Véase, por ejemplo, la formulación utilizada en la sentencia de 13 de diciembre de 1984, *Sermide* (106/83, Rec. p. 4209), apartado 28.

30 — Véase la Comunicación n° 97/C 63/02, citada en la nota 9 *supra*, apartado 3.1.1.

31 — Cuando una multa coercitiva sea impuesta con objeto de compensar una disminución de los recursos propios de la Comunidad, el importe de la misma debería reflejar el importe de dicha disminución.

32 — DO L 39, p. 40; EE 05/02, p. 70.

disuasorio» de una sanción de este tipo.³³ A mi juicio, las mismas exigencias pueden aplicarse a las sanciones que el Tribunal de Justicia impone con arreglo al artículo 171, apartado 2. En mi opinión, el importe de cualquier sanción pecuniaria debe atenerse asimismo al principio de proporcionalidad, tal como aparece formulado en el artículo 3 B, párrafo tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 5 CE, párrafo tercero), según el cual «ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado».

g) Aplicación en el caso de autos

44. Las dudas que he expresado en el apartado anterior con respecto a los criterios de la Comisión para determinar el importe de la multa coercitiva que propone imponer a la República Helénica no afectan a la cuestión de si el Tribunal de Justicia debe imponer o no una multa coercitiva en el presente caso. Para empezar, como queda explicado, opino que el Tribunal de Justicia no está vinculado por la propuesta de la Comisión, y por lo tanto ningún error de Derecho o de apreciación de la Comisión afectaría a la decisión del Tribunal de Justicia. En segundo lugar, si bien efectivamente ha cuestionado la evaluación que hace la Comisión sobre la gravedad y la duración del incumplimiento, la República Helénica no ha pretendido sostener que la

sanción pecuniaria propuesta tuviera inadecuadamente en cuenta su capacidad de pago.

45. Ya he expresado mi opinión según la cual las propuestas de la Comisión por lo que respecta a las sanciones pecuniarias deben tratarse como propuestas de una de las partes en un procedimiento jurisdiccional, sujetas a la carga de la prueba normal, pero también al derecho del Estado miembro demandado a cuestionarlas y, en última instancia, al ejercicio de la potestad jurisdiccional del Tribunal de Justicia. En la mayoría de los casos, esto significará que, cuando una de las partes, la Comisión, formule argumentos convincentes y creíbles que no sean discutidos por la otra parte, el Estado miembro, éstos serán aceptados por el Tribunal de Justicia. Sin embargo, tres elementos concurrentes en el presente procedimiento me llevan a proponer un enfoque diferente por lo que respecta al elemento de los derechos de voto. En primer lugar, éste es sólo el segundo asunto sometido al Tribunal de Justicia con arreglo al nuevo procedimiento. En el momento de escribir las presentes conclusiones, el Tribunal aún no ha dictado sentencia en el primero de ellos. Es importante establecer directrices claras para futuros asuntos, en la medida en que ello sea posible en el marco del presente procedimiento. En segundo lugar, la inclusión del elemento del poder de voto relativo plantea una importante cuestión de principio que, en mi opinión, no debería ignorarse. En tercer lugar, a primera vista parece que ningún Estado miembro estaría interesado en discutir la inclusión de dicho elemento. En el caso de todos los Estados miembros, salvo Luxemburgo, que ha sido tomado como punto de referencia, su inclusión tendrá por efecto

33 — Sentencia de 10 de abril de 1984 (14/83, Rec. p. 1891), apartado 28; véanse asimismo las conclusiones de la Abogada General Sra. Rozès (Rec. pp. 1917 a 1919), puntos 3 y 4.

reducir el importe de la sanción pecuniaria propuesta.³⁴ En el caso de Luxemburgo, el factor *n* es neutral. A este respecto, parece suscitar dudas sobre la igualdad de trato entre los Estados miembros.

46. La República Helénica no ha negado que incumplió la sentencia dictada en el procedimiento por incumplimiento original. Al margen de la cuestión de la admisibilidad que se ha abordado antes, la única alegación formulada en su defensa es que algunas profesiones ya están reguladas y que la firma de un proyecto de Decreto presidencial es inminente, los mismos argumentos que invocó ya sin éxito en el asunto original. En la vista, la República Helénica sostuvo que contaba con un sistema muy avanzado para el reconocimiento de títulos otorgados por centros educativos extranjeros; simultáneamente, informó al Tribunal de Justicia de que, durante el período de veintidós meses anterior a octubre de 1999, la autoridad administrativa competente había desestimado una tercera parte de las 12.000 solicitudes que le habían sido presentadas. Ninguno de estos hechos, aun cuando fueran probados, sería suficiente para demostrar que la República Helénica ha ejecutado la sentencia en el asunto original y, además, la República Helénica admite expresamente que no ha completado la adaptación del ordenamiento jurídico helénico a la Directiva.

47. Estoy de acuerdo con la Comisión en que una multa coercitiva es la sanción pecuniaria apropiada en el presente caso, en que la infracción principal que dio lugar a la sentencia en el primer procedimiento por incumplimiento es una infracción grave y en que la duración del incumplimiento ha sido suficientemente larga como para tener su reflejo en el importe de la multa coercitiva. Sin embargo, me causa una cierta perplejidad que la Comisión afirme que tomó en cuenta todas las medidas adoptadas por las autoridades helénicas para abordar este problema, cuando ninguna de las partes ha mostrado, por citar al agente de la Comisión en la vista del asunto C-387/97, ni la sombra del menor atisbo de un principio de solución con respecto a la sentencia inicial. El hecho de que el Estado miembro no haya emprendido ninguna acción concreta para cumplir una sentencia mediante la que se declara un incumplimiento debe considerarse como una circunstancia agravante.

48. A falta de cualquier otra indicación en el Tratado o de cualquier práctica establecida a este respecto, propongo que el Tribunal de Justicia adopte las cifras de la Comisión en el presente caso por lo que respecta al tanto alzado de base uniforme y a los coeficientes de gravedad y de duración. Sin embargo, por las razones anteriormente expuestas no considero que el poder de voto de un Estado miembro en el Consejo sea un factor pertinente para determinar su capacidad de pago, por lo que propongo que se adopte en su lugar simplemente la cifra de su PIB comparativo. En el caso de la República Helénica, eliminando de la fórmula utilizada por la Comisión el factor *n* se obtendría una capacidad de pago de 6,724, lo que se traduce en una multa coercitiva de 67,240 euros diarios. Soy consciente de

34 — Así, por ejemplo, la aplicación del factor *n* reduce el coeficiente de capacidad de pago de Alemania de aproximadamente 140 a 26,4.

que esta cifra es bastante más alta que la propuesta por la Comisión. Sin embargo, no me parece que la cifra aumentada que he propuesto sea tan superior a la de la Comisión como para afectar los derechos de defensa de la República Helénica o para infringir el principio de proporcionalidad a que me he referido antes. A efectos de la imposición de sanciones pecuniarias con arreglo al artículo 171 del Tratado, considero que el Tribunal de Justicia goza de una competencia ilimitada con arreglo al artículo 172 del Tratado CE (actualmente artículo 229 CE). Aunque no se trate de un elemento determinante en sí mismo, cabría añadir que no existe ninguna prueba que demuestre que la República Helénica quedó suficientemente disuadida por la cifra de 41.000 euros diarios propuesta por la Comisión al interponer su recurso

en mayo de 1998 como para emprender alguna acción eficaz para ejecutar la primera sentencia por incumplimiento, aunque sólo fuera parcialmente, en los diecisiete meses que transcurrieron hasta la vista.

h) *Costas*

49. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Helénica y haberlo solicitado la Comisión, propongo al Tribunal de Justicia que condene en costas al Estado miembro demandado.

III. Conclusión

50. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Declare que, al no haber adoptado las medidas necesarias para cumplir la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 1995, Comisión/Grecia (C-365/93), la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 171, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 228 CE, apartado 1).

- Condene a la República Helénica a pagar a la Comisión una multa coercitiva de 67.240 euros diarios hasta que haya adoptado las medidas necesarias.

- Condene en costas a la República Helénica.