

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 10 de enero de 2008*

En el asunto C-70/06,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 228 CE, el 7 de febrero de 2006,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. X. Lewis, A. Caeiros y P. Andrade, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Portuguesa, representada por el Sr. L. Fernandes, la Sra. P. Fragoso Martins y el Sr. J. de Oliveira, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: portugués.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y los Sres. A. Tizzano (Ponente), R. Schintgen, A. Borg Barthet y E. Levits, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de julio de 2007;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de octubre de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

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

- Que declare que la Republica Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, apartado 1, al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar la ejecución de la sentencia de 14 de octubre de 2004, Comisión/Portugal (C-275/03, no publicada en la Recopilación);

- Que condene a la República Portuguesa a pagarle, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una multa coercitiva de importe de 21.450 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, desde el día en que el Tribunal de Justicia dicte sentencia en el presente asunto y hasta la ejecución de la mencionada sentencia Comisión/Portugal, y

- Que condene en costas a la República Portuguesa.

Marco jurídico

- ² Los considerandos tercero, cuarto y sexto de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO L 395, p. 33) enuncian lo siguiente:

«Considerando que la apertura de los contratos públicos a la competencia comunitaria necesita un aumento sustancial de las garantías de transparencia y de no discriminación y que resulta importante, para que tenga efectos concretos, que existan medios de recurso eficaces y rápidos en caso de infracción del Derecho comunitario en materia de contratos públicos o de las normas nacionales que transpongan dicho Derecho;

Considerando que la ausencia de los medios de recursos eficaces o la insuficiencia de los medios de recursos existentes en algunos Estados miembros tiene un efecto

disuasorio sobre las empresas comunitarias a la hora de probar suerte en el Estado del poder adjudicador de que se trate; que es importante, por consiguiente, que los Estados miembros remedien esta situación;

Considerando que es necesario garantizar en todos los Estados miembros procedimientos adecuados con miras a permitir la anulación de las decisiones ilegales y la indemnización de las personas perjudicadas por una infracción».

3 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 89/665 dispone:

«Los Estados miembros tomarán, en lo relativo a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas 71/305/CEE y 77/62/CEE, las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores puedan ser recurridos de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, [...] con motivo de que dichas decisiones hayan infringido el Derecho comunitario en materia de contratos públicos o las normas nacionales de transposición del citado Derecho.»

4 A tenor del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 89/665:

«Los Estados miembros velarán para que las medidas adoptadas en relación con los procedimientos de recurso contemplados en el artículo 1 prevean los poderes necesarios:

[...]

- c) para conceder una indemnización por daños y perjuicios a las personas perjudicadas por una infracción».

Los antecedentes del asunto

Sentencia Comisión/Portugal

- 5 En el punto 1 del fallo de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, el Tribunal de Justicia decidió:

«Declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 1, apartado 1, y 2, apartado 1, letra c), de la Directiva 89/665 [...] al no haber derogado el Decreto-ley nº 48 051, de 21 de noviembre de 1967, por el que se supedita la concesión de una indemnización de daños y perjuicios a los perjudicados por una violación del Derecho comunitario en materia de contratos públicos o de normas nacionales de adaptación a tal Derecho al requisito de que se demuestre que ha existido dolo o culpa.»

Procedimiento administrativo previo

- 6 Mediante escrito de 4 de noviembre de 2004, la Comisión pidió a la República Portuguesa que le comunicase las medidas que había adoptado o que tenía intención de adoptar con el fin de modificar el Derecho interno y, por tanto, atenerse a lo dispuesto en la sentencia Comisión/Portugal, antes citada.

- 7 En su respuesta de 19 de noviembre de 2004, la República Portuguesa alegó, esencialmente, que un reciente cambio de gobierno había provocado un retraso en la adopción de las medidas requeridas para la ejecución de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada. Dicho Estado miembro transmitió igualmente a la Comisión un proyecto de ley que derogaba el Decreto-ley nº 48 051 y preveía un nuevo régimen jurídico de responsabilidad civil extracontractual del Estado portugués y de las demás entidades públicas de que se trataba, solicitando que se le indicase si las soluciones adoptadas en dicho proyecto se atenían a las exigencias de una adaptación correcta y completa del Derecho interno a la Directiva 89/665.
- 8 El 21 de marzo de 2005, la Comisión envió a las autoridades portuguesas un escrito de requerimiento en el que alegaba, por una parte, que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los cambios de gobierno que habían tenido lugar no podían justificar el incumplimiento de las obligaciones y de los plazos establecidos por la Directiva 89/665. Por otra parte, la Comisión indicó, en dicho escrito, que en cualquier caso, el proyecto de ley antes mencionado, que, además, todavía no había sido aprobado por la Assembleia da República (Parlamento), no se ajustaba a la Directiva 89/665.
- 9 Insatisfecha con la respuesta dada el 25 de mayo de 2005 por la República Portuguesa, la Comisión le remitió, el 13 de julio de 2005, un dictamen motivado en el que señaló que, dicho Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 228 CE, apartado 1, al no haber adoptado todavía las medidas necesarias que exigía la ejecución de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada. La Comisión instó al referido Estado miembro a atenerse a dicho dictamen motivado en un plazo de dos meses a partir de su recepción.
- 10 En su respuesta de 12 de diciembre de 2005 al citado dictamen motivado, la República Portuguesa explicó que el proyecto de ley nº 56/X, de 7 de diciembre de 2005, sobre la responsabilidad civil extracontractual del Estado y de las demás entidades públicas (en lo sucesivo, «proyecto de ley nº 56/X»), que deroga el Decreto-ley nº 48 051, ya había sido presentado al Parlamento para su aprobación final y que se había solicitado su inscripción prioritaria así como urgente en el orden del día de dicha Asamblea.

- 11 Al considerar que la República Portuguesa todavía no había ejecutado la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, la Comisión interpuso el presente recurso el 7 de febrero de 2006.

Sobre el incumplimiento reprochado

Alegaciones de las partes

- 12 La Comisión estima que, al no haber derogado el Decreto-ley nº 48 051, la República Portuguesa no ha adoptado las medidas necesarias para garantizar la ejecución de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada. De hecho, el Gobierno portugués, con el fin de dar cumplimiento a la referida sentencia, se ha limitado a adoptar el proyecto de Ley nº 56/X. Ahora bien, éste todavía no ha sido aprobado por el Parlamento y, en cualquier caso, su contenido no se atiene a las exigencias de una adaptación correcta y completa del Derecho interno a la Directiva 89/665.
- 13 La República Portuguesa sostiene, en cambio, que el recurso carece de fundamento en la medida en que el régimen que figura en el proyecto de Ley nº 56/X, aunque todavía no ha sido aprobado definitivamente por el Parlamento, constituye una adaptación adecuada del Derecho interno a las disposiciones de la Directiva 89/665 y garantiza la ejecución íntegra de las obligaciones que se derivan de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada.
- 14 Dicho Estado miembro sostiene, además, que siempre ha tenido la «firme intención» de establecer un régimen de responsabilidad civil de las entidades de Derecho público que se atenga a las exigencias de la Directiva 89/665, pero que dificultades de orden constitucional, cuya naturaleza e importancia deben conllevar por lo menos una atenuación de su responsabilidad, le han impedido obtener este resultado.

- 15 Por último, la República Portuguesa sostiene que, en cualquier caso, los artículos 22 y 271 de su Constitución, así como el nuevo Código Procesal Administrativo, garantizan de manera suficiente la ejecución de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, en la medida en que ya prevén la responsabilidad del Estado por los daños causados por actos cometidos por sus funcionarios y agentes.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 16 En el punto 1 del fallo de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, El Tribunal de Justicia consideró que la República Portuguesa había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 1, apartado 1, y 2, apartado 1, letra c), de la Directiva 89/665, al no haber derogado el Decreto-ley nº 48 051.
- 17 En el marco del presente procedimiento por incumplimiento, con el fin de comprobar si la República Portuguesa ha adoptado las medidas que exige la ejecución de la referida sentencia, hay que determinar si se ha derogado el Decreto-ley nº 48 051.
- 18 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento con arreglo al artículo 228 CE se sitúa al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado emitido en virtud de esta disposición (sentencias de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, C-304/02, Rec. p. I-6263, apartado 30; de 18 de julio de 2006, Comisión/Italia, C-119/04, Rec. p. I-6885, apartado 27, y de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania, C-503/04, Rec. p. I-6153, apartado 19).

- 19 En el caso de autos, consta que, en la fecha en que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado que se le dirigió el 13 de julio de 2005, la República Portuguesa todavía no había derogado el Decreto-ley nº 48 051.
- 20 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que, la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, apartado 1, al no haber adoptado las medidas necesarias que exige la ejecución de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada.
- 21 Dicha conclusión no se cuestiona con la alegación invocada por la República Portuguesa, según la cual dificultades de orden constitucional le impidieron obtener la aprobación de un texto definitivo que derogase el Decreto-ley nº 48 051 y, en consecuencia, ejecutar la sentencia Comisión/Portugal, antes citada.
- 22 En efecto, según reiterada jurisprudencia, 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 comunitario (véase la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 38 y la jurisprudencia citada).
- 23 Del mismo modo, no puede acogerse la alegación de la República Portuguesa según la cual la responsabilidad del Estado por los daños causados por actos cometidos por sus funcionarios y agentes ya está prevista por otras disposiciones de su Derecho nacional. En efecto, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 33 de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, esta circunstancia carece de pertinencia en relación con el incumplimiento consistente en haber dejado subsistente el Decreto-ley nº 48 051 en el ordenamiento jurídico interno. La existencia de tales disposiciones no puede, por ello, garantizar la ejecución de la referida sentencia.

- 24 En consecuencia, procede observar que, la República Portuguesa no ha adoptado las medidas necesarias que exige la ejecución de la sentencia, Comisión/Portugal, antes citada, y ha incumplido por ello las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, apartado 1, al no haber derogado el Decreto-ley nº 48 051 que subordina a la prueba de la existencia de dolo o culpa la concesión de una indemnización de daños y perjuicios a las personas perjudicadas por una infracción del Derecho comunitario en materia de contratos públicos o de las normas nacionales que adaptan el Derecho nacional.

Sobre la sanción pecuniaria

Alegaciones de las partes

- 25 Basándose en el método de cálculo definido en sus Comunicaciones 96/C 242/07, de 21 de agosto de 1996, sobre la aplicación del artículo [228] del Tratado (DO C 242, p. 6; en lo sucesivo, «Comunicación de 1996»), y 97/C 63/02, de 28 de febrero de 1997, sobre el método de cálculo de la multa coercitiva prevista en el artículo [228] del Tratado CE (DO C 63, p. 2; en lo sucesivo, «Comunicación de 1997»), la Comisión propone al Tribunal de Justicia que imponga a la República Portuguesa una multa coercitiva de 21.450 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, a partir de la fecha en que se dicte la sentencia en el presente asunto y hasta el día en que se ponga fin al incumplimiento declarado.
- 26 La Comisión considera que la condena al pago de una multa coercitiva constituye la sanción más apropiada para poner fin, lo más rápidamente posible, al incumplimiento declarado. El importe de dicha multa se calcularía multiplicando una cantidad de base de 500 euros por un coeficiente de 11 (en una escala graduada de 1 a 20) por la gravedad del incumplimiento, un coeficiente de 1 (en una escala graduada de 1 a 3)

por la duración de éste, y un coeficiente de 3,9, calculado sobre la base del producto interior bruto de la República Portuguesa y sobre el número de votos de que dicho Estado miembro dispone en el Consejo de la Unión Europea, que refleja la capacidad de pago del referido Estado miembro.

27 La República Portuguesa alega que el importe de la multa coercitiva propuesto por la Comisión es manifiestamente desproporcionado habida cuenta de las circunstancias del caso de autos y que no es conforme a la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia en la materia.

28 Las objeciones formuladas por dicho Estado miembro se dirigen, en particular, a dos aspectos de los métodos de cálculo de la multa coercitiva. En primer lugar, el coeficiente de gravedad de 11 aplicado por la Comisión es excesivo para sancionar un supuesto incumplimiento parcial de un Estado miembro en el ámbito de los contratos públicos dado que en el marco del recurso por incumplimiento relativo a ámbitos más sensibles que éste, como en particular el de la salud pública (sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, C-387/97, Rec. p. I-5047) o el del medio ambiente (sentencia de 25 de noviembre de 2003, Comisión/España, C-278/01, Rec. p. I-14141), la Comisión propuso coeficientes de gravedad de, respectivamente, 6 y 4. Por consiguiente, en el presente asunto, el Tribunal de Justicia debería fijar la multa coercitiva sobre la base de un coeficiente de gravedad que no supere el 4. En segundo lugar, de conformidad con el punto 13.3 de la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del artículo 228 del Tratado CE [SEC(2005) 1658; en lo sucesivo, «Comunicación de 2005»], el calendario de referencia que debe tenerse en cuenta, en el caso de autos, para apreciar la conformidad de la normativa nacional en cuestión con la Directiva 89/665 debería apoyarse sobre una base anual y no, como solicita la Comisión, sobre una base diaria.

29 La República Portuguesa sostiene, además, que, con independencia de la reducción del importe de la referida multa coercitiva y de la fijación de la periodicidad de ésta sobre una base anual, el Tribunal de Justicia debería ordenar la suspensión de la aplicación de tal sanción hasta la entrada en vigor del proyecto de Ley nº 56/X.

En efecto, dicha posibilidad está prevista en el punto 13.4 de la Comunicación de 2005, conforme al cual el Tribunal de Justicia, en casos excepcionales, puede ordenar la suspensión de la multa coercitiva cuando un Estado miembro haya adoptado las medidas necesarias para cumplir una sentencia que declara un incumplimiento, pero deba transcurrir inevitablemente cierto tiempo antes de que se alcance el resultado perseguido. Pues bien, la República Portuguesa estima que así sucede en el caso de autos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 30 Habiendo declarado que la República Portuguesa ha incumplido su sentencia Comisión/Portugal, antes citada, el Tribunal de Justicia, conforme al artículo 228 CE, apartado 2, párrafo tercero, puede imponer a este Estado miembro al pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.
- 31 A este respecto, es preciso recordar que es competencia del Tribunal de Justicia apreciar en cada asunto, teniendo en cuenta sus características específicas, las sanciones pecuniarias que procede imponer (sentencias de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 86, y de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, C-177/04, Rec. p. I-2461, apartado 58).
- 32 En el caso de autos, como se ha señalado en el apartado 25 de la presente sentencia, la Comisión propone al Tribunal de Justicia imponer una multa coercitiva a la República Portuguesa.
- 33 Esta propuesta está basada en el método de cálculo que la Comisión ha definido en sus Comunicaciones de 1996 y de 1997. Por otro lado, hay que precisar que estas dos Comunicaciones han sido sustituidas por la Comunicación de 2005 que, conforme a su apartado 25, se aplica a las decisiones de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 228 CE adoptadas por la Comisión a partir del 1 de enero de 2006.

34 A este respecto, hay que señalar, en primer lugar, que las propuestas de la Comisión no vinculan al Tribunal de Justicia y sólo constituyen una referencia útil (véanse las sentencias, antes citadas, Comisión/Grecia, apartado 80, y Comisión/España, apartado 41). Del mismo modo, directrices como las contenidas en las Comunicaciones de la Comisión no vinculan al Tribunal de Justicia, sino que contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de dicha Institución (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, apartado 85, y de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, apartado 70).

35 El Tribunal de Justicia ha precisado igualmente que la condena al pago de una multa coercitiva y/o de una suma a tanto alzado tiene por objeto ejercer sobre el Estado miembro que no ha ejecutado una sentencia por incumplimiento una presión económica que le induzca a poner fin al incumplimiento declarado. Por consiguiente, las sanciones pecuniarias impuestas deben determinarse en función del grado de persuasión necesario para que dicho Estado miembro modifique su comportamiento (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, apartado 91, y de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, apartados 59 y 60).

36 Ahora bien, en el presente caso, debe señalarse que, en el transcurso de la vista del Tribunal de Justicia de 5 de julio de 2007, el agente de la República Portuguesa confirmó que el Decreto-ley nº 48 051 todavía estaba en vigor en dicha fecha.

37 Habida cuenta de que procede considerar que el incumplimiento de que se trata perduraba en la fecha en la que el Tribunal de Justicia examinó los hechos, hay que observar que, como propuso la Comisión, condenar a la República Portuguesa al pago de una multa coercitiva constituye un medio adaptado con el fin de incitar a ésta a

adoptar las medidas necesarias para garantizar la ejecución de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, apartado 31; de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, apartado 21, y Comisión/Italia, apartado 33).

38 A continuación, respecto a los métodos de cálculo del importe de una multa coercitiva de este tipo, corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, fijar dicha multa de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate (véanse, en especial, las sentencias antes citadas de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, apartado 103, y de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, apartado 61).

39 Desde este punto de vista, los criterios de base que deben tomarse en consideración para garantizar la naturaleza coercitiva de la multa con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho comunitario son, en principio, la duración de la infracción, su gravedad y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios deben tenerse en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses privados y públicos así como la urgencia que exista de que el Estado miembro de que se trate cumpla sus obligaciones (véanse, en particular, las sentencias antes citadas de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, apartado 104, y de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, apartado 62).

40 Por lo que respecta, en primer lugar, a la gravedad de la infracción y, en particular, a las consecuencias de la falta de ejecución de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, sobre los intereses privados y públicos, es preciso recordar que, de conformidad con el tercer considerando de la Directiva 89/665, la apertura de los contratos públicos a la competencia comunitaria necesita un aumento sustancial de las garantías de transparencia y de no discriminación. Pues bien, para que dicha apertura tenga efectos concretos, es necesario que existan medios de recurso eficaces y rápidos en caso de infracción del Derecho comunitario en materia de contratos públicos o de las normas nacionales que transpongan dicho Derecho.

41 A tal fin, el artículo 1, apartado 1, de la mencionada Directiva impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que las decisiones ilegales de los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y lo más rápidamente posible, mientras que el artículo 2, apartado 1, letra c), de la misma Directiva pone énfasis sobre el hecho de que es preciso prever procedimientos nacionales que permitan conceder una indemnización por daños y perjuicios a las personas perjudicadas por una infracción de ese tipo.

42 Pues bien, la falta de derogación, por la República Portuguesa, del Decreto-ley nº 48 051 que subordina la concesión a los particulares de una indemnización de daños y perjuicios a que se aporte la prueba de la existencia de dolo o culpa imputable al Estado portugués o a las entidades públicas de que se trate, debe considerarse como algo serio en la medida en que, aunque no haga imposible los recursos judiciales ejercitados por particulares, lleva no obstante, como señaló igualmente el Abogado General en el punto 51 de sus conclusiones, a hacer dichos recursos más difíciles y costosos obstaculizando así la plena efectividad de la política comunitaria en materia de contratación pública.

43 No obstante, procede señalar que el coeficiente de 11 (en una escala graduada de 1 a 20) propuesto por la Comisión resulta, en el caso de autos, excesivamente severo; en cambio, un coeficiente de 4 refleja, de manera más apropiada, el grado de gravedad de la infracción de que se trata.

44 Con respecto, en segundo lugar, al coeficiente relativo a la duración del incumplimiento, no puede acogerse la propuesta de la Comisión de que se fije en 1. En efecto, de los autos resulta que el coeficiente se calculó sobre la base del lapso de tiempo transcurrido entre la fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, y la de la interposición del presente recurso.

- 45 Pues bien, procede recordar que la duración del incumplimiento debe evaluarse tomando como punto de referencia el momento en el que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos y no la fecha en la que la Comisión interpone su recurso ante él (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, antes citada, apartado 71).
- 46 En el caso de autos, el incumplimiento de la República Portuguesa de su obligación de ejecutar la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, dura más de tres años habida cuenta del lapso de tiempo considerable transcurrido desde el 14 de octubre de 2004, fecha en que se dictó la citada sentencia.
- 47 En estas circunstancias, un coeficiente de 2 (en una escala graduada de 1 a 3) resulta más apropiado para reflejar la duración del incumplimiento.
- 48 En lo que se refiere, en tercer lugar, a la propuesta de la Comisión de multiplicar una cantidad de base por un coeficiente basado en el producto interior bruto del Estado miembro de que se trata y en el número de votos de que éste dispone en el Consejo, ésta constituye, en principio, una manera apropiada de reflejar la capacidad de pago de dicho Estado miembro a la vez que se mantiene una diferencia razonable entre los distintos Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Comisión/Grecia, apartado 88; Comisión/España, apartado 59, y de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, apartado 109).
- 49 Sin embargo, en el caso de autos, el coeficiente de 3,9 propuesto por la Comisión no refleja de manera adecuada la evolución de factores que son básicos para la evaluación de la capacidad de pago de la República Portuguesa, en particular por lo que respecta al crecimiento de su producto interior bruto. Por ello, como resulta además del punto 18.1 de la Comunicación de 2005, dicho coeficiente debe pasar de 3,9 a 4,04.

- 50 Del mismo modo, la cantidad de base a la que se aplican los coeficientes multiplicadores debe fijarse en 600 euros, de conformidad con la indexación de la cantidad de 500 euros realizada por la Comisión en el punto 15 de esa misma Comunicación, con el fin de tener en cuenta la evolución de la inflación desde la publicación de la Comunicación de 1997.
- 51 Habida cuenta de todo lo anterior, la multiplicación de una cantidad de base de 600 euros por coeficientes fijados en 4, por la gravedad de la infracción, en 2, por su duración, y en 4,04, por la capacidad de pago del Estado miembro de que se trata, arroja en el presente caso un importe de 19.392 euros por cada día de retraso. Este importe debe considerarse adecuado habida cuenta de los fines perseguidos por la multa coercitiva tal y como se han mencionado en el apartado 35 de la presente sentencia.
- 52 En cuanto a la periodicidad de la multa coercitiva, en el presente asunto, que versa sobre la ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia que requiere la adopción de una disposición legal de carácter modificativo, procede optar por una multa coercitiva diaria (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, antes citada, apartado 77).
- 53 Por último, no pueden acogerse las alegaciones de la República Portuguesa basadas en la posibilidad de que el Tribunal de Justicia ordene, en el presente caso, la suspensión de la multa coercitiva, en el sentido del punto 13.4 de la Comunicación de 2005. En efecto, con independencia de la circunstancia de que, como se recordó en el apartado 34 de la presente sentencia, dicha Comunicación no vincula al Tribunal de Justicia, basta señalar que, en cualquier caso, contrariamente a lo que requiere el referido punto 13.4 para que se decida una suspensión de ese tipo, no se han adoptado las medidas para la ejecución de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada.

54 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede condenar a la República Portuguesa a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una multa coercitiva de 19.392 euros por cada día de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, a partir de la fecha en que se dicta la presente sentencia y hasta la ejecución de dicha sentencia Comisión/Portugal.

Costas

55 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. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la República Portuguesa, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

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

- 1) **Declarar que la República Portuguesa no ha adoptado las medidas necesarias que requiere la ejecución de la sentencia de 14 de octubre de 2004, Comisión/Portugal (C-275/03), y por ello ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, apartado 1, al no haber derogado el Decreto-ley nº 48 051, de 21 de noviembre de 1967, que subordina a la prueba de la existencia de dolo o culpa la concesión de una indemnización de daños y perjuicios a las personas perjudicadas por una infracción del Derecho comunitario en materia de contratos públicos o de las normas nacionales que adaptan el Derecho nacional.**

- 2) **Condenar a la República Portuguesa a pagar a la Comisión de las Comunidades Europeas en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una multa coercitiva de 19.392 euros por cada día de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de 14 de octubre de 2004, Comisión/Portugal, antes citada, a partir de la fecha en que se dicta la presente sentencia y hasta la ejecución de dicha sentencia de 14 de octubre de 2004.**

- 3) **Condenar en costas a la República Portuguesa.**

Firmas