

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 15 de enero de 2014 (*)

«Recurso de casación – Ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara un incumplimiento – Multa coercitiva – Requerimiento de pago – Derogación de la normativa nacional que dio origen al incumplimiento – Apreciación por la Comisión de las medidas adoptadas por el Estado miembro para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia – Límites – Reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General»

En el asunto C-292/11 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 8 de junio de 2011,

Comisión Europea, representada por el Sr. P. Hetsch y por las Sras. P. Costa de Oliveira y M. Heller, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

República Portuguesa, representada por los Sres. L. Inez Fernandes y J. Arsénio de Oliveira, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

apoyada por:

República Checa, representada por los Sres. M. Smolek y D. Hadroušek, en calidad de agentes,

República Federal de Alemania, representada por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes,

República Helénica, representada por las Sras. A. Samoni-Bantou e I. Pouli, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente,

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues, A. Adam y J. Rossi y por la Sra. N. Rouam, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. C. Wissels y M. Noort, en calidad de agentes,

República de Polonia, representada por los Sres. M. Szpunar y B. Majczyna, en calidad de agentes,

Reino de Suecia, representado por la Sra. A. Falk, en calidad de agente,

partes coadyuvantes en casación,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano (Ponente), la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. M. Ilešič, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund y J.L. da Cruz Vilaça, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, G. Arestis, A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader, y los Sres. E. Jarašiūnas y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de marzo de 2013;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de mayo de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 29 de marzo de 2011, Portugal/Comisión (T-33/09, Rec. p. II-1429; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que éste anuló la Decisión C(2008) 7419 final de la Comisión, de 25 de noviembre de 2008 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), mediante la cual se requirió el pago de la multa coercitiva impuesta en la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 enero de 2008, Comisión/Portugal (C-70/06, Rec. p. I-1; en lo sucesivo, «sentencia de 2008»).

Antecedentes del litigio

2 Mediante sentencia de 14 de octubre de 2004, Comisión/Portugal, (C-275/03; en lo sucesivo, «sentencia de 2004»), el Tribunal de Justicia declaró que «la República Portuguesa había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud [...] 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], al no haber derogado el Decreto-ley nº 48.051, de 21 de noviembre de 1967 [en lo sucesivo, “Decreto-ley nº 48.051”], 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.»

3 Al considerar que la República Portuguesa no había dado cumplimiento a dicha sentencia, la Comisión decidió interponer un recurso en virtud del artículo 228 CE, apartado 2, por incumplimiento de las obligaciones impuestas por la sentencia de 2004.

4 En la sentencia de 2008, el Tribunal de Justicia consideró, en los apartados 16 y 17, que, habida cuenta del tenor del fallo de la sentencia de 2004, para comprobar si la República Portuguesa había adoptado las medidas que exige la ejecución de la referida sentencia, había que determinar si se había derogado el Decreto-ley nº 48.051. A este respecto, declaró, en el apartado 19 de la sentencia de 2008, que, en la fecha en que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado de 13 de julio de 2005, la República Portuguesa todavía no había derogado ese Decreto-ley. Asimismo, el Tribunal de Justicia señaló, en el apartado 36 de la misma sentencia, que, como había confirmado el agente de ese Estado miembro en la vista oral de 5 de julio de 2007, el citado Decreto-ley todavía estaba en vigor en dicha fecha.

5 En su sentencia de 2008, el Tribunal de Justicia declaró así, en el punto 1 del fallo, que, «la República Portuguesa no ha adoptado las medidas necesarias que requiere la ejecución de la [sentencia de 2004], 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».

6 Asimismo, en el punto 2 del fallo de su sentencia de 2008, el Tribunal de Justicia condenó «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 2004], a partir de la fecha en que se dicta la presente sentencia y hasta la ejecución de dicha [sentencia de 2004]».

7 El 31 de diciembre de 2007, es decir, unos días antes de que se dictase la sentencia de 2008, la República Portuguesa adoptó la Ley nº 67/2007, por la que se regula el régimen de responsabilidad civil extracontractual del Estado y de las demás entidades públicas (*Diário da República*, 1ª serie, nº 251, de 31 de diciembre de 2007, p. 9117; en lo sucesivo, «Ley nº 67/2007»), que se refiere, en particular, a los daños causados por el ejercicio de la función legislativa, judicial y administrativa. Dicha Ley, cuyo artículo 5 deroga el Decreto-ley nº 48.051, entró en vigor el 30 de enero de 2008.

8 El 28 de enero de 2008, durante una reunión de los agentes de la Comisión con los representantes de la República Portuguesa, éstos alegaron que, debido a la adopción de la Ley nº 67/2007 por la que se derogó el Decreto-ley nº 48.051, dicho Estado miembro había adoptado todas las medidas necesarias para ejecutar la sentencia de 2004 y que, por consiguiente, los únicos importes a cargo de la República Portuguesa eran los adeudados por el período comprendido entre la fecha en que se dictó la sentencia de 2008, es decir, el 10 de enero de 2008, y la de entrada en vigor de la Ley nº 67/2007, es decir, el 30 de enero de 2008. En cambio, la Comisión consideró, en esencia, que esta Ley no constituía una medida de ejecución adecuada y completa de la sentencia de 2004.

9 El 15 de julio de 2008, la Comisión remitió a la República Portuguesa un escrito mediante el cual, al estimar que esta última no había adoptado aún todas las medidas necesarias para ejecutar la sentencia de 2004, le requería el pago de un importe de 2.753.664 euros en concepto de multas coercitivas adeudadas en virtud de la sentencia de 2008 por el período comprendido entre el 10 de enero y el 31 de mayo de 2008.

10 El 4 de agosto de 2008, la República Portuguesa respondió al citado escrito de la Comisión. Reiteró su punto de vista de que la Ley nº 67/2007 se ajustaba a la sentencia de 2004 y declaró que, no obstante, había decidido adoptar la Ley nº 31/2008, de 17 de julio de 2008, por la que se modifica la Ley nº 67/2007 (en lo sucesivo, «Ley nº 31/2008»), para evitar que se prolongase el litigio sobre la interpretación que debía darse a la Ley nº 67/2007.

11 Mediante la Decisión controvertida, la Comisión consideró, en esencia, por un lado, que la Ley nº 67/2007 no constituía una ejecución adecuada de la sentencia de 2004 y que, por otro lado, a partir del 18 de julio de 2008, fecha de entrada en vigor de la Ley nº 31/2008, la República Portuguesa había procedido, por fin, a la ejecución de dicha sentencia. Por ello, la Comisión confirmó el requerimiento de pago de la multa coercitiva hecho en su escrito de 15 de julio de 2008 y asimismo reclamó una cantidad adicional de 911.424 euros correspondiente al período comprendido entre el 1 de junio y el 17 de julio de 2008.

Sentencia recurrida

12 La República Portuguesa interpuso un recurso ante el Tribunal General solicitando la anulación de la Decisión controvertida.

13 En la sentencia recurrida, el Tribunal General, con carácter preliminar, examinó su competencia para conocer de un recurso de este tipo.

14 A este fin, recordó, en primer lugar, en el apartado 62 de la sentencia recurrida, que incumbe a la Comisión recaudar las cantidades adeudadas al presupuesto de la Unión en ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia, dictada en aplicación del artículo 228 CE, apartado 2, que condena a un Estado miembro.

15 A continuación señaló, en los apartados 63 a 65 de la sentencia recurrida, que, en la medida en que el Tratado CE no prevé ninguna disposición especial relativa a la resolución de los litigios entre un Estado miembro y la Comisión a consecuencia de tal sentencia condenatoria, resultan aplicables las vías procesales que establece el Tratado CE. Por consiguiente, según el Tribunal General, la Decisión por la que la Comisión fija el importe que adeuda el Estado miembro por la multa coercitiva a la que ha sido condenado por el Tribunal de Justicia puede ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE. Por ello, el Tribunal General se declaró competente para conocer de un recurso de este tipo, sobre la base del artículo 225 CE, apartado 1, párrafo primero.

16 Por último, el Tribunal General precisó, en los apartados 66 y 67 de la sentencia recurrida, que el ejercicio de dicha competencia, no le permite, no obstante, invadir la competencia exclusiva que los artículos 226 CE y 228 CE reservan al Tribunal de Justicia y pronunciarse, de este modo, sobre una cuestión, relativa al incumplimiento por el Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, que no haya sido resuelta previamente por el Tribunal de Justicia.

17 Sobre la base de estas consideraciones preliminares, el Tribunal General declaró, en primer lugar, en los apartados 68 y 69 de la sentencia recurrida, basándose en el texto del fallo de la sentencia de 2004, visto a la luz de los motivos expuestos por el Tribunal de Justicia en

los apartados 16 a 19 de la sentencia de 2008, que bastaba con que la República Portuguesa derogara el Decreto-ley nº 48.051 para dar cumplimiento a la sentencia de 2004 y que la multa coercitiva se adeudaría hasta que se produjera dicha derogación.

18 De ello dedujo, en los apartados 71 y 72 de la sentencia recurrida, que la Comisión incumplió el fallo de la sentencia de 2008 al considerar, por una parte, que la adopción de la Ley nº 67/2007, por la que se deroga el citado Decreto-ley, no constituye una ejecución adecuada de la sentencia de 2004 y, por otra parte, que la República Portuguesa no había dado cumplimiento a dicha sentencia hasta el 18 de julio de 2008, fecha de entrada en vigor de la Ley nº 31/2008. Por este motivo, el Tribunal General declaró que debía anularse la Decisión controvertida.

19 En segundo lugar, el Tribunal General examinó, en los apartados 80 y siguientes de la sentencia recurrida, la alegación de la Comisión de que, en las sentencias de 2004 y de 2008, el Tribunal de Justicia había exigido a la República Portuguesa, para que ésta pusiera fin al incumplimiento declarado en la primera de esas dos sentencias, no simplemente la derogación del Decreto-ley nº 48.051, sino, con carácter más general, que adaptara la legislación nacional a los requisitos establecidos en la Directiva 89/665. Por consiguiente, según la Comisión, el incumplimiento reprochado persistió mientras existió, en el Derecho interno portugués, una subordinación de la concesión de la indemnización de daños y perjuicios a los perjudicados por una infracción del Derecho de la Unión a la prueba de la existencia de dolo o culpa.

20 A este respecto, el Tribunal General declaró, en los apartados 81 y 82 de la sentencia recurrida, que el ejercicio por la Comisión de su facultad de apreciación de las medidas adoptadas por un Estado miembro para ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia que impone una multa coercitiva no puede vulnerar los derechos procesales de los Estados miembros que resultan del procedimiento previsto en el artículo 226 CE ni la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la compatibilidad de una normativa nacional con el Derecho de la Unión.

21 En particular, el Tribunal General consideró, en el apartado 88 de la sentencia recurrida, que la determinación de los derechos y obligaciones de los Estados miembros y la valoración de su comportamiento únicamente pueden derivarse de una sentencia del Tribunal de Justicia dictada con arreglo a los artículos 226 CE a 228 CE.

22 Por consiguiente, el Tribunal General declaró, en el apartado 89 de la sentencia recurrida, que la Comisión no podía decidir, al verificar la ejecución de la sentencia de 2008, que la Ley nº 67/2007 no era conforme con el Derecho de la Unión y, a continuación, extraer de ello consecuencias para el cálculo de la multa coercitiva que el Tribunal de Justicia había impuesto. En el mismo apartado añadió que, en la medida en que consideraba que el régimen jurídico introducido por la nueva Ley no constituía una transposición correcta de la Directiva 89/665, la Comisión debería haber incoado el procedimiento previsto en el artículo 226 CE.

23 En tercer lugar, el juez de primera instancia consideró, en el apartado 90 de la sentencia recurrida, que el hecho de atribuir a la Comisión un mayor margen de apreciación en lo relativo a la evaluación de las medidas de ejecución de una sentencia dictada en aplicación del

artículo 228 CE, apartado 2, tendría la consecuencia de que, tras la impugnación por un Estado miembro de una apreciación de la Comisión que excede de los propios términos del fallo de la sentencia del Tribunal de Justicia, el Tribunal General se vería llevado inevitablemente a pronunciarse sobre la conformidad de una normativa nacional con el Derecho de la Unión. Ahora bien, tal apreciación es competencia exclusiva del Tribunal de Justicia y no del Tribunal General.

24 Habida cuenta de estas consideraciones, el Tribunal General estimó el recurso de la República Portuguesa y anuló la Decisión controvertida.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

25 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia recurrida.
- Se pronuncie con carácter definitivo sobre las cuestiones objeto del presente recurso de casación y desestime el recurso de anulación de la Decisión controvertida.
- Condene a la República Portuguesa al pago de las costas de ambas instancias.

26 La República Portuguesa solicita que se desestime el recurso de casación y que se condene a la Comisión al pago de las costas tanto del procedimiento de primera instancia como del recurso de casación.

27 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de octubre de 2011, se admitió la intervención en el procedimiento de la República Checa, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia y el Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones de la República Portuguesa.

Sobre el recurso de casación

Sobre la primera parte del primer motivo, relativo a las competencias respectivas de la Comisión y del Tribunal General

Alegaciones de las partes

28 La Comisión rechaza, en esencia, la interpretación del Tribunal General en los apartados 82 a 89 de la sentencia recurrida, de que la apreciación del contenido de una nueva legislación adoptada por un Estado miembro a fin de ejecutar una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, sería en todos los casos competencia exclusiva del Tribunal de Justicia y debería, en caso de discrepancia entre la Comisión y el citado Estado miembro, ser objeto de un nuevo procedimiento con arreglo al artículo 258 TFUE.

29 Al realizar tal interpretación, el Tribunal General limitó erróneamente tanto las competencias de la Comisión en el marco del cobro de las multas coercitivas impuestas con

arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, como sus propias competencias relativas al control jurisdiccional de los actos de la Comisión.

30 En primer lugar, al excluir, en los apartados 87 a 89 de la sentencia recurrida, la posibilidad de que la Comisión aprecie el contenido de la Ley nº 67/2007 a fin de comprobar si la República Portuguesa había ejecutado correctamente la sentencia de 2004 y si con ello había puesto fin al incumplimiento, el Tribunal General redujo indebidamente las competencias de la Comisión, dirigidas a ejecutar el presupuesto de la Unión y a garantizar la eficacia del procedimiento por incumplimiento, a un mero «control puramente formal» para determinar si el Decreto-ley nº 48.051 había sido derogado o no. En efecto, según este enfoque, cuando examina si las medidas adoptadas por el Estado miembro en cuestión permiten a éste dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal de Justicia, la Comisión debería limitarse a comprobar la adopción de nuevas medidas por dicho Estado miembro sin proceder a un control dirigido a comprobar en concreto si dichas medidas son adecuadas para ejecutar la citada sentencia.

31 Asimismo, en caso de discrepancia entre la Comisión y un Estado miembro sobre si una normativa adoptada por este último le permite dar cumplimiento a una sentencia dictada con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, si la Comisión no pudiera examinar dicha legislación para asegurarse que responde a lo dispuesto por el Tribunal de Justicia y, de este modo, se viese obligada, como considera el Tribunal General, a interponer ante el Tribunal de Justicia un nuevo recurso al amparo del artículo 258 TFUE para someter las nuevas disposiciones al control de éste, se comprometería la eficacia de los procedimientos por incumplimiento, en particular de la multa coercitiva.

32 En segundo lugar, la Comisión sostiene que se ha limitado erróneamente la competencia del Tribunal General en materia de control de la Comisión en el marco de la comprobación de la legalidad de la Decisión controvertida.

33 En particular, el Tribunal General debería haber examinado la apreciación por la Comisión de la nueva normativa adoptada por la República Portuguesa a fin de comprobar concretamente si, mediante la Decisión controvertida, dicha institución se había circunscrito al objeto del incumplimiento y no había cometido errores al evaluar la persistencia del incumplimiento.

34 En cambio, el Tribunal General se limitó a realizar un control «puramente formal», limitándose a señalar, en el apartado 84 de la sentencia recurrida, que la situación jurídica del Estado miembro afectado, declarada no conforme a la Directiva 89/665 por el Tribunal de Justicia, había cambiado a raíz de la sola adopción de una nueva Ley, a saber, la Ley nº 67/2007, que incluía «modificaciones sustanciales» en relación con el régimen anterior resultante del Decreto-ley nº 48.051, y ello con independencia de si dicha medida podía poner fin, de manera efectiva, al incumplimiento declarado por el Tribunal de Justicia.

35 Pues bien, permitir al Tribunal General limitar así su facultad de control, equivaldría a admitir que cualquier medida nueva adoptada por un Estado miembro a raíz de una sentencia del Tribunal de Justicia dictada con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, conlleva la

necesidad de interponer sistemáticamente un nuevo procedimiento por incumplimiento conforme al artículo 258 TFUE. Tal solución, además de que podría comprometer la eficacia de las citadas disposiciones, sería, en cualquier caso, contraria a la propia lógica de los procedimientos por incumplimiento.

36 La República Portuguesa rechaza esta alegación de la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

37 En virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, si el Tribunal de Justicia declarare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia.

38 De conformidad con el apartado 2 del citado artículo, si la Comisión estima que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de tal sentencia, podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia a fin de que éste condene a ese Estado al pago de una suma a tanto alzado y/o de una multa coercitiva.

39 Contrariamente al procedimiento instituido por el artículo 258 TFUE, que pretende que se declare y se ponga fin al comportamiento de un Estado miembro que infringe el Derecho de la Unión (véanse las sentencias de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, 15/76 y 16/76, Rec. p. 321, apartado 27, y de 6 de diciembre 2007, Comisión/Alemania, C-456/05, Rec. p. I-10517, apartado 25), el objeto del procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE es mucho más limitado, y sólo pretende inducir al Estado miembro infractor a ejecutar la sentencia dictada en un procedimiento por incumplimiento (sentencias de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, C-304/02, Rec. p. I-6263, apartado 80, y de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, Rec. p. I-8533, apartado 119).

40 En consecuencia, este último procedimiento debe considerarse un procedimiento judicial especial de ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia y, en otros términos, como un medio de ejecución (sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 92). Por consiguiente, sólo pueden tratarse en el marco de tal procedimiento los incumplimientos de las obligaciones que incumben al Estado miembro en virtud del Tratado FUE que el Tribunal de Justicia ha considerado fundados con arreglo al artículo 258 TFUE (sentencia de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Portugal, C-457/07, Rec. p. I-8091, apartado 47).

41 *A fortiori*, cuando el Tribunal de Justicia condena al Estado miembro al pago de una multa coercitiva, la comprobación por la Comisión de las medidas adoptadas por dicho Estado para dar cumplimiento a tal sentencia y el cobro de las cantidades adeudadas con arreglo a las sanciones impuestas deben realizarse teniendo en cuenta la delimitación del incumplimiento, tal como ha sido realizada por el Tribunal de Justicia en sus sentencias dictadas con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE.

42 En el presente caso, tanto del fallo de la sentencia de 2004 como del de la sentencia de 2008 resulta que el incumplimiento constatado por el Tribunal de Justicia se refiere a la no derogación del Decreto-ley nº 48.051, que supeditaba la concesión de una reparación

financiera a los perjudicados por una violación del Derecho de la Unión en materia de contratos públicos a que se demuestre que ha existido dolo o culpa.

43 Para dar cumplimiento a la sentencia de 2004, la República Portuguesa adoptó la Ley nº 67/2007. Esta Ley, que entró en vigor unos días después de que se dictara la sentencia de 2008, derogó el Decreto-ley nº 48.051.

44 Tras haber examinado la citada Ley, la Comisión consideró, no obstante, que no se ajustaba al Derecho de la Unión y no garantizaba, por ello, la ejecución adecuada de la sentencia de 2004.

45 De ello resultó una discrepancia entre la citada institución y la República Portuguesa sobre el alcance jurídico y la interpretación de la Ley nº 67/2007, que llevó a la adopción de la Decisión controvertida, en la que, basándose precisamente en su propia interpretación de los efectos de dicha Ley, la Comisión calculó el importe de la multa coercitiva dictada por el Tribunal de Justicia.

46 De este modo, la Comisión se pronunció sobre la cuestión de la conformidad de la Ley nº 67/2007 con la Directiva 89/665, pese a que, como señaló el Tribunal General acertadamente en los apartados 83 a 85 de la sentencia recurrida, dicha Ley introdujo un régimen de responsabilidad que era diferente al establecido por el Decreto-ley nº 48.051 y que no podía haber sido examinado con anterioridad por el Tribunal de Justicia.

47 Pues bien, es cierto que, como señaló en esencia el Tribunal General en el apartado 81 de la sentencia recurrida, en el marco de la ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia que impone una multa coercitiva a un Estado miembro, la Comisión tiene que poder examinar las medidas adoptadas por éste para dar cumplimiento a la sentencia condenatoria.

48 No obstante, como declaró acertadamente el Tribunal General en el apartado 82 de la sentencia recurrida, dicha facultad de apreciación no puede ejercerse vulnerando la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la conformidad de una normativa nacional con el Derecho de la Unión.

49 En efecto, según el sistema establecido por los artículos 258 TFUE a 260 TFUE, la determinación de los derechos y de las obligaciones de los Estados miembros, así como el enjuiciamiento de su comportamiento sólo pueden resultar de una sentencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania, C-191/95, Rec. p. I-5449, apartado 45 y jurisprudencia citada).

50 Por tanto, el Tribunal de Justicia dispone de una competencia exclusiva a este respecto que le confía directa y expresamente el Tratado FUE y que la Comisión no puede invadir al comprobar la ejecución de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2.

51 Del mismo modo, como señaló acertadamente en el apartado 90 de la sentencia recurrida, el Tribunal General tampoco puede pronunciarse sobre la apreciación de la Comisión respecto a si una práctica o una normativa nacional, que no ha sido examinada con

anterioridad por el Tribunal de Justicia, es adecuada para garantizar la ejecución de una sentencia de este tipo dictada en materia de incumplimiento. En efecto, de este modo, el Tribunal General se vería llevado inevitablemente a pronunciarse sobre la conformidad de tal práctica o normativa con el Derecho de la Unión e invadiría así la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia a este respecto.

52 De ello se deduce que cuando, en el marco de la comprobación de la ejecución de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 260 TFUE, existe una discrepancia entre la Comisión y el Estado miembro afectado sobre si una práctica o una normativa que no ha sido examinada con anterioridad por el Tribunal de Justicia es adecuada para ejecutar tal sentencia, la Comisión no puede, adoptando una Decisión, resolver por sí misma tal discrepancia y extraer las consecuencias necesarias para el cálculo de la multa coercitiva.

53 Es cierto que, que el Tribunal General puede, como en el caso de autos, resolver un recurso de anulación contra una Decisión de este tipo y la sentencia que dicte puede ser objeto de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia.

54 No obstante, el análisis que realizaría el Tribunal General, en tal procedimiento, de la apreciación hecha por la Comisión sobre si una normativa o una práctica nacional que el Tribunal de Justicia no ha examinado todavía es adecuada para garantizar la correcta ejecución de una sentencia por incumplimiento llevaría no sólo a violar, por las razones evocadas en los apartados 50 y 51 de la presente sentencia, la competencia exclusiva que el Tratado confiere al Tribunal de Justicia en el marco de los procedimientos por incumplimiento, sino también a limitar indebidamente la posibilidad de que éste vuelva a examinar apreciaciones de hecho sobre las que el Tribunal General ha basado su análisis, dado que no corresponde al Tribunal de Justicia controlar éstas en un recurso de casación.

55 Asimismo, reconocer a la Comisión un mayor margen de apreciación en lo que atañe a la evaluación de las medidas de ejecución de una sentencia dictada con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, llevaría a violar el derecho de defensa de que disponen los Estados miembros en los procedimientos por incumplimiento.

56 En efecto, de conformidad con los artículos 258 TFUE a 260 TFUE, los Estados miembros que la Comisión considere que no han cumplido sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión pueden, en particular, precisar su posición en una fase administrativa previa. El objetivo de esta fase del procedimiento es precisamente dar al Estado miembro interesado la ocasión de cumplir sus obligaciones o de formular adecuadamente las alegaciones en su defensa frente a las imputaciones de la Comisión (véase en este sentido, en particular, la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Portugal, antes citada, apartado 67 y jurisprudencia citada).

57 De lo anterior se deriva que, en la sentencia recurrida, el Tribunal General no limitó indebidamente las competencias de la Comisión en el marco de la comprobación de la ejecución por la República Portuguesa de la sentencia de 2008 ni, por consiguiente, sus propias competencias relativas al control de la apreciación realizada por la Comisión al respecto.

58 Dadas las circunstancias, procede desestimar por infundada la segunda parte del primer motivo.

Sobre la segunda parte del primer motivo, relativa a la definición del incumplimiento declarado por el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 2004 y de 2008

Alegaciones de las partes

59 Mediante la segunda parte de su primer motivo, la Comisión reprocha al Tribunal General que incurriese en un error de Derecho al realizar una lectura parcial y formalista del fallo de la sentencia de 2008 y que limitase así indebidamente el objeto del incumplimiento declarado por el Tribunal de Justicia tanto en la sentencia de 2004 como en la de 2008. En efecto, el Tribunal General señaló erróneamente, a su juicio, en el apartado 69 de la sentencia recurrida, que, de conformidad con dicho fallo, bastaba que la República Portuguesa derogase el Decreto-ley nº 48.051 para dar cumplimiento a la sentencia de 2004 y que, por tanto, la multa coercitiva sólo se adeudaría hasta que se produjera dicha derogación.

60 Por el contrario, según la Comisión, el fallo de la sentencia de 2004 exige claramente que la República Portuguesa adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento a dicha sentencia, lo que debería haber comprobado en concreto el Tribunal General sin limitarse a constatar la mera derogación del citado Decreto-ley, que, por otro lado, creó un vacío jurídico en el Derecho interno portugués.

61 Por tanto, para comprobar si la República Portuguesa ha dado cumplimiento a la sentencia de 2004, confirmada por la sentencia de 2008, la Comisión analizó la compatibilidad de la Ley nº 67/2007 con la Directiva 89/665 y, al comprobar que, en la normativa Portuguesa, la concesión de una indemnización por daños y perjuicios continuaba supeditada a la prueba de la existencia de dolo o culpa, concluyó que persistía el incumplimiento.

62 La República Portuguesa rechaza esta alegación de la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

63 La segunda parte del primer motivo se basa en la premisa errónea de que, para comprobar si la República Portuguesa había dado cumplimiento a la sentencia de 2004, confirmada por la sentencia de 2008, la Comisión se pronunció legítimamente sobre la cuestión de la compatibilidad de la Ley nº 67/2007 con la Directiva 89/665.

64 Por consiguiente, en el marco del control de la apreciación realizada por la Comisión en la Decisión controvertida, el Tribunal General debería haber comprobado, por su parte, concretamente si la citada Ley era conforme al Derecho de la Unión.

65 No obstante, del examen de la primera parte del primer motivo resulta que la Comisión y el Tribunal General no pueden, en circunstancias como las del caso de autos, invadir la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia, prevista en los artículos 258 TFUE a 260 TFUE, en lo que atañe a la constatación del incumplimiento por un Estado miembro de sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

66 Por consiguiente, no puede reprocharse al Tribunal General que incurriese en error de Derecho al no examinar el alcance jurídico concreto de la Ley nº 67/2007.

67 En estas condiciones, debe desestimarse la segunda parte del primer motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso de casación y, por tanto, procede desestimar por infundado este motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en la motivación insuficiente y contradictoria de la sentencia recurrida

Alegaciones de las partes

68 La Comisión alega que el Tribunal General anuló la Decisión controvertida basándose en una motivación insuficiente y contradictoria de la sentencia recurrida.

69 En lo que atañe a la insuficiencia de la motivación, la Comisión reprocha al Tribunal General que se basase, para anular la Decisión controvertida, en el solo hecho, señalado en el apartado 85 de la sentencia recurrida, de que la propia Comisión haya reconocido, en dicha Decisión, que la Ley nº 67/2007 puede facilitar la obtención de una indemnización por daños y perjuicios por los licitadores perjudicados por un acto ilícito del poder adjudicador y, en sus escritos, que el legislador portugués no se conformó con derogar el Decreto-ley nº 48.051, sino que, mediante la referida Ley, sustituyó su régimen jurídico por uno nuevo.

70 En lo que respecta al carácter contradictorio de la motivación, la Comisión sostiene que el Tribunal General, pese a afirmar en el apartado 81 de la sentencia recurrida que la Comisión tiene que poder examinar las medidas adoptadas por el Estado miembro para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia para evitar que éste se limite a adoptar medidas que, en realidad, tienen el mismo contenido que las que fueron objeto de dicha sentencia, limitó, en el apartado 87 de la sentencia recurrida, la competencia de la Comisión a un control puramente formal que tiene por objeto determinar exclusivamente si el Decreto-ley nº 48.051 había sido derogado o no.

71 La República Portuguesa rechaza esta alegación de la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

72 De conformidad con reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la motivación de una sentencia debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento del Tribunal General, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la decisión adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional (véase, en particular, la sentencia de 2 de abril de 2009, *France Télécom/Comisión*, C-202/07 P, Rec. p. I-2369, apartado 29 y jurisprudencia citada).

73 En el presente caso, el Tribunal General, en su razonamiento que figura en los apartados 68 a 91 de la sentencia recurrida, recoge detalladamente los motivos de la anulación de la Decisión controvertida y dicho razonamiento cumple, por consiguiente, los requisitos recordados en el apartado anterior.

74 En efecto, tal motivación se basa en un examen lógico, coherente y completo de las circunstancias del caso de autos, que comienza, en el apartado 68 de la sentencia recurrida, por el análisis del alcance de la sentencia de 2008, a la luz de sus motivos y de su fallo, que continúa, en los apartados 73 a 90 de la misma sentencia, con la explicación de las razones que llevaron al Tribunal General a desestimar la interpretación de la Comisión de que podía comprobar la conformidad de la Ley nº 67/2007 con la Directiva 89/665 y concluye, en el apartado 91 de la citada sentencia, con la anulación de la Decisión controvertida.

75 Por ello, es necesario señalar que la Comisión sostiene erróneamente que el único motivo considerado por el Tribunal General para justificar la anulación de la citada Decisión controvertida es el expuesto en el apartado 85 de la sentencia recurrida.

76 Del mismo modo, tampoco puede estimarse la alegación de la Comisión que consiste en sostener que la sentencia recurrida se basa en una motivación contradictoria.

77 A este respecto, debe indicarse que, en el apartado 81 de la sentencia recurrida, el Tribunal General reconoció, con carácter general, la facultad de la Comisión de examinar las medidas adoptadas por un Estado miembro para dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal de Justicia dictada en virtud del artículo 260 TFUE.

78 No obstante, debe señalarse que el Tribunal General, en el apartado 82 de la citada sentencia, consideró que esta facultad sólo puede ejercerse dentro de límites precisos habida cuenta, en particular, de la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la conformidad de una normativa nacional con el Derecho de la Unión.

79 Ahora bien, precisamente partiendo de esta premisa el Tribunal General declaró, en los apartados 83 a 88 de la sentencia recurrida, que, en el caso de autos, tomando en consideración que el Tribunal de Justicia no se había pronunciado, en sus sentencias de 2004 y de 2008, sobre la conformidad de la Ley nº 67/2007 con el Derecho de la Unión, la Comisión no podía realizar tal apreciación por sí misma ni extraer consecuencias a efectos del cálculo de la multa coercitiva.

80 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que el razonamiento del Tribunal General no adolece de una motivación insuficiente ni contradictoria y que por ello, debe desestimarse el segundo motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso de casación.

81 De las consideraciones anteriores resulta que no puede estimarse ninguno de los dos motivos invocados por la Comisión en apoyo de su recurso de casación y, por lo tanto, debe desestimarse éste en su totalidad.

Costas

82 En virtud de lo dispuesto en el artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. A tenor del artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento del recurso de casación en virtud del citado artículo 184, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado

la República Portuguesa que se condene en costas a la Comisión y haber sido desestimados los motivos invocados por ésta, procede condenarla al pago de las costas del presente procedimiento. Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del citado Reglamento, también aplicable al procedimiento de casación, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

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

- 1) **Desestimar el recurso de casación.**
- 2) **Condenar a la Comisión Europea a cargar, además de con sus propias costas, con las costas en que haya incurrido la República Portuguesa en el presente procedimiento.**
- 3) **La República Checa, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

Firmas

* Lengua de procedimiento: portugués.