



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MACIEJ SZPUNAR  
presentadas el 11 de abril de 2019<sup>1</sup>

**Asunto C-543/17**

**Comisión Europea  
contra**

**Reino de Bélgica**

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Directiva 2014/61/UE — Coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad — Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva — Sanciones pecuniarias — Pretensión de condena al pago de una multa coercitiva diaria»

## I. Introducción

1. En el presente asunto, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que «declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva 2014/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, [2] al no adoptar, a más tardar el 1 de enero de 2016, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva, o, en cualquier caso, al no haber informado sobre tales disposiciones a la Comisión». <sup>3</sup>

2. Además, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que «imponga al Reino de Bélgica, de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, el pago de una multa coercitiva de 54 639,36 euros por día a partir de la fecha del pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto por incumplir la obligación de informar sobre las medidas de transposición de la Directiva [2014/61]». <sup>4</sup>

3. El presente recurso por incumplimiento tiene, pues, dos partes que versan, la primera, sobre la cuestión de un incumplimiento clásico consistente en la falta de transposición (parcial) de una directiva y, la segunda, sobre la cuestión de una sanción pecuniaria<sup>5</sup> en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3. La primera parte del procedimiento no plantea problema alguno en el plano jurídico y, además, no es objeto de controversia entre las partes en el procedimiento.<sup>6</sup> En cambio, el problema jurídico planteado en el marco de la segunda parte es objeto de debate entre, por un lado, la Comisión y, por otro, el Reino de Bélgica y los Estados miembros intervinientes.<sup>7</sup>

1 Lengua original: francés.

2 DO 2014, L 155, p. 1.

3 Véase el apartado 85 del recurso de la Comisión, de 15 de septiembre de 2017.

4 Véase el apartado 85 del recurso de la Comisión.

5 El término «sanción pecuniaria» es el término genérico para los conceptos «suma a tanto alzado» y «multa coercitiva».

6 Ninguno de los demás Estados miembros intervinientes se opone al recurso de la Comisión a este respecto.

7 Al igual que en la doctrina, como indicaré más adelante.

4. El artículo 260 TFUE, apartado 3, fue introducido por el Tratado de Lisboa. Prevé un mecanismo que permite al Tribunal de Justicia imponer a un Estado miembro una sanción pecuniaria desde la primera condena por incumplimiento de la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada de conformidad con un procedimiento legislativo.

5. Hasta la fecha, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado sobre la interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3. Ciertamente, el Tribunal de Justicia ya ha conocido de numerosos asuntos en los que la Comisión solicitaba la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3. Sin embargo, hasta la fecha todos estos asuntos se han resuelto entre el Estado miembro en cuestión y la Comisión antes del pronunciamiento de la sentencia, lo cual ha llevado a dicha institución a desistir del recurso en cada uno de ellos, a veces en el último momento.<sup>8</sup>

6. El presente asunto podría permitir, pues, al Tribunal de Justicia interpretar esa disposición.<sup>9</sup>

7. La interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3, suscita cuestiones fundamentales relativas al ordenamiento jurídico de la Unión. Mi objetivo principal, por no decir mi preocupación principal, en el presente asunto consiste en señalar al Tribunal de Justicia que toda interpretación de esta disposición debería ir más allá de la obviedad de que una transposición rápida, completa y correcta de las directivas es esencial para la aplicación uniforme del Derecho de la Unión.

## II. Marco jurídico

8. A tenor del artículo 13 de la Directiva 2014/61, titulado «Transposición»:<sup>10</sup>

«Los Estados miembros adoptarán y publicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 1 de enero de 2016. Informarán de ello a la Comisión.

Aplicarán dichas medidas a partir del 1 de julio de 2016.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.»

## III. Antecedentes del litigio

### A. Procedimiento administrativo previo

9. De conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2014/61, los Estados miembros debían adoptar y publicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esta Directiva a más tardar el 1 de enero de 2016 y debían informar de ello a la Comisión.

8 No obstante, dos abogados generales ya se han pronunciado sobre la interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3. Véanse las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441) y las conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), punto 71. La Comisión desistió del recurso en el primer asunto, mientras que el segundo se halla, a fecha de hoy, pendiente ante el Tribunal de Justicia.

9 Ha de hacerse constar a este respecto que, si bien el Abogado General Wathelet señaló acertadamente la falta de interés de los Estados miembros en la interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3 (véanse sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Polonia, C-320/13, EU:C:2014:2441, nota 3), tal constatación no puede hacerse en el presente asunto, pues han intervenido diez Estados miembros en apoyo del Reino de Bélgica.

10 A la vista de que no hay desavenencia entre las partes en lo relativo a la transposición del contenido de la Directiva 2014/61, no es necesario citar las correspondientes disposiciones materiales.

10. Dado que no se le había informado en tal fecha sobre ninguna medida nacional de transposición de dicha Directiva, el 23 de marzo de 2016 la Comisión remitió al Reino de Bélgica un escrito de requerimiento.

11. Puesto que de la respuesta del Reino de Bélgica parecía desprenderse que, a 11 de julio de 2016, las medidas de transposición estaban en preparación, el 30 de septiembre de 2016 la Comisión remitió un dictamen motivado a este Estado miembro en el que lo exhortaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse a él en un plazo de dos meses contados a partir de su recepción.

12. Una vez se le hubo concedido una prórroga del plazo de contestación, el Reino de Bélgica respondió al dictamen motivado mediante escritos de 21 de febrero y de 28 de marzo de 2017, en los que informaba a la Comisión de que la transposición de la Directiva 2014/61 se hallaba en curso. A estos escritos se adjuntaron los proyectos de medidas de transposición y la versión consolidada de la ordonnance du 3 juillet 2008 relative aux chantiers de voirie de la Région de Bruxelles-Capitale (Decreto de 3 de julio de 2008 relativo a las Obras en las Vías Públicas de la Región de Bruselas-Capital, Bélgica).

13. Al considerar que se hallaba ante una falta tanto de transposición completa de la Directiva 2014/61 como de comunicación de medidas nacionales de transposición completa de dicha Directiva y que, por ende, el Reino de Bélgica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de dicha Directiva, el 13 de julio de 2017 la Comisión decidió interponer el presente recurso.

#### ***B. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia***

14. Mediante su demanda, presentada el 15 de septiembre de 2017, la Comisión reprocha al Reino de Bélgica, por un lado, no haber adoptado todas las medidas necesarias para atenerse a la Directiva 2014/61 y, por otro lado, en cualquier caso, no habérselas comunicado.

15. En su escrito de contestación, el Reino de Bélgica dio cuenta del avance en la transposición de las disposiciones de la Directiva 2014/61, al tiempo que indicaba que la mayoría de las disposiciones habían sido transpuestas al Derecho belga, conforme al reparto de competencias entre el Estado federal, las regiones y las comunidades, y que las medidas necesarias relativas a las disposiciones no transpuestas todavía, bien se habían adoptado, bien se hallaban en curso de adopción.

16. En su escrito de réplica, la Comisión señaló que, pese a los importantes progresos registrados respecto de la transposición de la Directiva 2014/61 por parte del Reino de Bélgica desde la interposición del recurso, seguía siendo necesaria la adopción de medidas adicionales para transponerla en su totalidad. Además, en su opinión, esta necesidad la reconocen las propias autoridades belgas. En consecuencia, y aun reduciendo el importe de la multa coercitiva diaria a cuyo pago pretende que se condene al Reino de Bélgica, la Comisión mantuvo sus pretensiones.

17. El 5 de febrero de 2018, se admitió la intervención de la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Lituania, Hungría y la República de Austria en apoyo de las pretensiones del Reino de Bélgica. El 21 de noviembre de 2018, se admitió la intervención de Rumanía en apoyo de las pretensiones del Reino de Bélgica.

18. El Reino de Bélgica y la Comisión formularon observaciones orales en la vista celebrada el 22 de enero de 2019, al igual que la República Federal de Alemania, la República de Estonia, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, Hungría, la República de Austria y Rumanía.

#### IV. Análisis

19. En primer lugar, examinaré la cuestión de los incumplimientos imputados al Reino de Bélgica en virtud del artículo 258 TFUE (sección A), antes de abordar la cuestión, más espinosa, de las sanciones pecuniarias al amparo del artículo 260 TFUE, apartado 3 (sección B).

##### *A. Sobre los incumplimientos en virtud del artículo 258 TFUE*

20. La Comisión reprocha al Reino de Bélgica no haber transpuesto las disposiciones de la Directiva 2014/61 al Derecho nacional a 1 de enero de 2016, fecha prevista en el artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva para la adopción y la publicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva, y no haber informado sobre las disposiciones de transposición.

21. El Reino de Bélgica no discute esta imputación.

22. Por consiguiente, se está en presencia de un «incumplimiento no discutido»: el Reino de Bélgica no transpuso la Directiva 2014/61 en el plazo establecido ni tampoco, como exige el artículo 13, apartado 1, de esta Directiva, informó a la Comisión sobre las medidas de transposición.

23. Para declarar un incumplimiento de las obligaciones en virtud de una directiva, su existencia debe apreciarse, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en función de la situación del Estado miembro al final del plazo señalado en el dictamen motivado.<sup>11</sup>

24. Propongo, pues, al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva 2014/61 al no adoptar en el plazo fijado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a dicha Directiva, o, en cualquier caso, al no haber informado sobre tales disposiciones a la Comisión.

##### *B. Sobre la sanción pecuniaria en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3*

25. La cuestión clave del presente asunto versa indudablemente sobre la interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3, esto es, sobre la manera en que dicha disposición ha de aplicarse en el presente asunto.

###### *1. Sobre la directiva*

26. A tenor del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, «la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios». Este instrumento propio del sistema jurídico de la Unión constituye un instrumento para la armonización de las disposiciones nacionales.

<sup>11</sup> Véanse, a título ejemplificativo, las sentencias de 21 de marzo de 2019, Comisión/Italia (C-498/17, EU:C:2019:243), apartados 29 y 30; de 18 de octubre de 2018, Comisión/Rumania (C-301/17, no publicada, EU:C:2018:846), apartados 42 y 43, y de 23 de noviembre de 2016, Comisión/Francia (C-314/15, no publicada, EU:C:2016:887), apartados 28 y 29. La doctrina recoge esta constatación: véanse, en particular, Schermers, H. G., Waelbroeck, D.: *Judicial Protection in the European Union*, 6.<sup>a</sup> ed., Kluwer Law International, La Haya/Londres/Nueva York, 2001, § 1256; Pechstein, M., en Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (ed.): *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, vol. IV, Mohr Siebeck, Tubinga, 2017, Artikel 258 AEUV, punto 42, así como Streinz, R., en Streinz, R. (ed.): *EUV/AEUV (Kommentar)*, 3.<sup>a</sup> ed., C.H. Beck, Múnich, 2018, Artikel 258 AEUV, punto 34. No obstante, ha de observarse que en *los fallos* de las sentencias, el Tribunal de Justicia tiende a hacer referencia lacónicamente al concepto de «en el plazo señalado», sin precisar si se trata del señalado por el legislador de la Unión en la directiva o del fijado por la Comisión en el dictamen motivado.

27. La directiva es un excelente ejemplo emblemático de la manera en que los sistemas jurídicos nacionales se interconectan con el ordenamiento jurídico de la Unión. Una transposición correcta reviste, pues, una importancia primordial tanto para el efecto útil de la directiva como para su aplicación uniforme en toda la Unión.

28. El procedimiento legislativo en dos fases de las directivas implica un esfuerzo de control considerable. Dado que las directivas deben ser transpuestas por los Estados miembros, no suponen solamente una fuente de divergencias, sino también una fuente de errores.<sup>12</sup> Así, la experiencia adquirida hasta el momento ha mostrado que la segunda fase no se da por descontada y que a menudo la transposición por los Estados miembros se garantiza mejor gracias al control sistemático de la Comisión. En consecuencia, las prácticas de transposición son objeto de seguimiento continuo y de evaluación estadística por la Comisión.

29. En cuanto atañe a la transposición de directivas al Derecho nacional, se distinguen tradicionalmente tres grandes tipos de incumplimientos. El primero afecta a la no comunicación de las medidas de transposición (un Estado miembro no ha notificado en los plazos fijados las medidas de transposición de una directiva a la Comisión); el segundo, a la no conformidad (las medidas de transposición adoptadas por un Estado miembro no se ajustan a las exigencias de las directivas de la Unión) y, por último, el tercero, a la mala aplicación o a la aplicación incorrecta (las autoridades nacionales no aplican correctamente la directiva o no la aplican en absoluto, aun cuando esté formalmente transpuesta).

30. Ha de subrayarse que la propia Comisión aplica esta clasificación.<sup>13</sup>

31. Por lo tanto, para cumplir correctamente su misión de guardiana de los Tratados y comprobar si un Estado miembro ha transpuesto correctamente las disposiciones de una directiva al Derecho nacional, la Comisión debe ser informada de las medidas de transposición adoptadas por los Estados miembros.<sup>14</sup>

32. Es frecuente que los Estados miembros no cumplan las exigencias de transposición de las directivas, y la defectuosa transposición de las directivas es uno de los casos más frecuentes y más graves de mala aplicación del Derecho de la Unión en los Estados miembros.<sup>15</sup>

33. Las directivas contienen hoy en día la obligación de hacer referencia a la directiva en el acto de transposición nacional. Debido a esta obligación independiente de referencia, las medidas de transposición se hacen necesarias aun cuando la legislación nacional ya cumpla, en cuanto al fondo, las exigencias de la directiva. Con el fin de facilitar el seguimiento de la transposición, las directivas obligan a menudo a los Estados miembros, ya desde antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, a notificar las medidas de transposición adoptadas.<sup>16</sup> Además, para facilitar el control de la transposición, la Comisión exige regularmente a los Estados miembros que le proporcionen una tabla de correspondencias que indique el modo en que cada disposición de una directiva se transpone al Derecho nacional.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Véase Haltern, U.: *Europarecht, Dogmatik im Kontext*, vol. I, 3.ª ed., Mohr Siebeck, Tubinga, 2017, punto 872.

<sup>13</sup> Véase, en particular, el informe de la Comisión: Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea. Informe anual de 2016, de 6 de julio de 2017 [COM(2017) 370 final], punto III, pp. 20 y 21.

<sup>14</sup> Es esta, a mi juicio, la razón por la que el artículo 260 TFUE, apartado 3, pone el énfasis sobre todo en la no comunicación de las medidas de transposición. Volveré sobre esta cuestión a continuación, en el marco de mi análisis relativo al artículo 260 TFUE, apartado 3.

<sup>15</sup> Véase, asimismo, Ruffert, M., en Calliess, Chr., Ruffert, M. (eds.): *EUV/AEUV*, 5.ª ed., C.H. Beck, Múnich, 2016, Artikel 288 AEUV, punto 46.

<sup>16</sup> En cualquier caso, la obligación de los Estados miembros de notificar, previa solicitud, las medidas de transposición se ha podido deducir desde siempre del artículo 4 TUE, apartado 3.

<sup>17</sup> Véanse, en particular, el anexo de la Recomendación de la Comisión, de 12 de julio de 2004, relativa a la transposición al Derecho nacional de las Directivas que afectan al mercado interior (DO 2005, L 98, p. 47), punto 3.3, y el anexo de la Recomendación de la Comisión, de 29 de junio de 2009, sobre medidas para mejorar el funcionamiento del mercado único (DO 2009, L 176, p. 17), punto 3, letra f). Por lo demás, dicha tabla acompaña a todo proyecto de medida nacional de aplicación en su transmisión al parlamento o al gobierno del Estado miembro para facilitar los debates y se adjunta a la notificación de esta medida a la Comisión.

34. El Tratado de Lisboa añadió el procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 3, a los instrumentos de que dispone la Comisión a efectos de este control.

## 2. Sobre la finalidad del artículo 260 TFUE, apartado 3

35. Para entender la lógica del artículo 260 TFUE, apartado 3, me parece útil retroceder en el tiempo y ubicar esta disposición en su contexto histórico y sistemático.

36. A tal fin, desearía abordar de forma muy concisa la controvertida finalidad de esta disposición.

37. A este respecto, se han formulado dos tesis. Por un lado, aquella según la cual el mecanismo establecido por esta disposición está destinado a sancionar directamente la no comunicación de las medidas de transposición. Esta es la tesis que propugnan, en particular, la Comisión,<sup>18</sup> una parte de la doctrina<sup>19</sup> y, de forma implícita, los Abogados Generales Wathelet<sup>20</sup> y Tanchev.<sup>21</sup> En virtud de este planteamiento, la no comunicación de las medidas de transposición en el plazo fijado por una directiva puede dar lugar, de suyo, a la imposición de sanciones pecuniarias. La obligación de pago podría producir efectos, ora inmediatamente, es decir, a partir de la fecha en que se dicte la sentencia, ora en una fecha posterior fijada por el Tribunal de Justicia en su sentencia.

38. Por otra parte, al otro lado de esta controversia, la tesis según la cual el mecanismo establecido en el artículo 260 TFUE, apartado 3, tiene por objeto sancionar la falta de ejecución de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia que declara que un Estado miembro ha incumplido su obligación de notificar las medidas de transposición.<sup>22</sup> Según este enfoque, una sanción pecuniaria impuesta por el Tribunal de Justicia en la sentencia por la que se declara el incumplimiento<sup>23</sup> no produce efectos hasta una fecha posterior, pues la razón de ser de la sanción pecuniaria consiste precisamente en la no ejecución de esta sentencia. Este enfoque sostiene, en efecto, que la *ratio legis* del artículo 260 TFUE, apartado 3, estriba en que pueden imponerse sanciones a un Estado miembro de forma inmediata, esto es, en la fecha de la sentencia relativa a la infracción, si la violación es manifiesta, lo cual significa que su comprobación no suscita ningún problema. Solo en tal situación estará justificado acelerar el procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 2, y no someter de nuevo el asunto al Tribunal de Justicia.

39. Entiendo que el primer planteamiento puede parecer a primera vista más sugerente que el segundo. Se trata en cualquier caso de un enfoque intuitivo, para toda persona versada en —por no decir frustrada por— el balance de los Estados miembros en materia de transposición de directivas. No obstante, por las razones que expondré a continuación, estoy convencido de que el segundo planteamiento es el correcto.

18 Véase la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3 (DO 2011, C 12, p. 1), puntos 6 y 7.

19 Véanse Wennerås, P.: «Making effective use of Article 260 TFEU», en András, J., Kochenov, D.: *The enforcement of EU law and values*, OUP, Oxford, 2017, pp. 79 a 98, en particular p. 79; Kilbey, L., «The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)», *European Law Review*, 2010, pp. 370 a 386, en particular pp. 383 y 384; Pechstein, M., en M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (eds.): *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AELV*, vol. IV, Mohr Siebeck, Tübinga, 2017, Artikel 260 AEUV, punto 18, y Wunderlich, N., en von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (eds.): *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7.ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 260 AEUV, punto 31.

20 Véanse las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441), puntos 114 y ss.

21 Véanse las conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), puntos 67 y ss.

22 Véase, *in extenso*, Wahl, N., Prete, L.: «Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU», *European Law Reporter*, 2014, pp. 170 a 189, en particular pp. 175 a 177. Véanse, asimismo, Van Rijn, Th.: «Les sanctions pécuniaires de l'article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne», *Cahiers de droit européen*, 2016, pp. 557 a 589, en particular p. 588, así como Klamert, M.: «Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten», *Europarecht*, 2018, pp. 159 a 174, en particular p. 162.

23 El incumplimiento que afecta, entre otras cosas, a la falta de notificación de las medidas de transposición.

*a) Tenor literal*

40. El tenor del artículo 260 TFUE, apartado 3, proporciona las primeras indicaciones.

41. He de recordar que, en virtud del párrafo segundo de esta disposición, «si el Tribunal comprueba la existencia del incumplimiento, podrá imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva dentro del límite del importe indicado por la Comisión. La obligación de pago surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal en la sentencia». Tal tenor implica, en mi opinión con toda lógica, que la obligación de pago nace necesariamente en una fecha posterior a la del pronunciamiento de la sentencia. En cambio, no cabe excluir una interpretación del tenor literal del artículo 260 TFUE, apartado 3, en el sentido de que la obligación de pago puede coincidir con el pronunciamiento de la sentencia. Si bien considero que esta segunda interpretación es más improbable que la primera, ha de hacerse constar que el tenor del artículo 260 TFUE, apartado 3, no carece de ambigüedades y no puede afirmarse que la respuesta a esta cuestión se desprenda, sin la menor sombra de duda, del tenor de esta disposición.

*b) Sistemática*

42. Desde un punto de vista sistemático, la ubicación de la disposición en cuestión en el artículo que versa sobre la ejecución y la falta de ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia, esto es, el artículo 260 TFUE, y no en el procedimiento regular de comprobación del incumplimiento, es decir, el artículo 258 TFUE, no puede constituir un obstáculo.

43. El procedimiento por incumplimiento constituye la vía de recurso «centralizada» clásica para garantizar la aplicación del Derecho de la Unión por los Estados miembros.<sup>24</sup> A tal fin, el artículo 258 TFUE permite a la Comisión recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea después de la tramitación de un procedimiento administrativo previo infructuoso,<sup>25</sup> mientras que el artículo 259 TFUE —que se aplica raras veces— prevé un procedimiento análogo<sup>26</sup> para cualquier (otro) Estado miembro.<sup>27</sup>

44. El artículo 260 TFUE establece los efectos y la ejecución de las sentencias dictadas sobre la base de los artículos 258 TFUE y 259 TFUE.<sup>28</sup>

45. A tal fin, el artículo 260 TFUE, apartado 1, dispone que si el Tribunal de Justicia declarare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia.

46. Además, las disposiciones de los artículos 258 TFUE y 259 TFUE y del artículo 260 TFUE, apartado 1, son idénticas a las contenidas en el Tratado de Roma de 1957.<sup>29</sup>

24 En cambio, la aplicación «descentralizada» ante los órganos jurisdiccionales nacionales en cuanto tribunales de Derecho común del Derecho de la Unión se hace de forma cotidiana mediante la interacción entre los principios derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia: el efecto directo de las disposiciones de las directivas, la interpretación conforme de las directivas y la acción de responsabilidad del Estado.

25 Del tenor literal del artículo 258 TFUE se desprende que este procedimiento administrativo previo consiste, cuando menos, en la emisión de dos documentos por la Comisión: un escrito de requerimiento («después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones») y un dictamen motivado.

26 Evidentemente, la finalidad del artículo 259 TFUE difiere de la del artículo 258 TFUE en la medida en que otro Estado miembro no es, como sí es la Comisión, guardián de los Tratados.

27 El procedimiento administrativo previo difiere, sin embargo, un poco del previsto en el artículo 259 TFUE. En cuanto atañe a las diferencias entre estos dos procedimientos, véase Wunderlich, N., en von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A., (eds.): *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7.ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 259 AEUV, puntos 8 a 12.

28 Véase Ehricke, U., en Streinz, R. (ed.): *EUV/AEUV*, 3.ª ed., C.H. Beck, Múnich, 2017, Artikel 260 AEUV, punto 1.

29 Más allá del cambio, en estos tres artículos, de las expresiones «presente Tratado» por «Tratados» y de la adición de la expresión «de la Unión Europea» después del término «Tribunal de Justicia».

47. El artículo 260 TFUE, apartado 2, introducido por el Tratado de Maastricht, versa sobre el procedimiento para la imposición de sanciones pecuniarias en el supuesto de que el Estado miembro en cuestión no haya adoptado medidas de ejecución de una sentencia por incumplimiento.<sup>30</sup> Este procedimiento, denominado «incumplimiento por incumplimiento», constituye, pues, una segunda fase, en el sentido de que se inicia únicamente una vez que se haya dictado una primera sentencia por incumplimiento.

48. El artículo 260 TFUE, apartado 3, introducido por el Tratado de Lisboa y que, hasta la fecha, no ha sido objeto de una sentencia del Tribunal de Justicia,<sup>31</sup> dispone que cuando la Comisión presente un recurso ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 TFUE por considerar que el Estado miembro afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo, podrá, si lo considera oportuno, indicar el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por dicho Estado y que considere adaptado a las circunstancias. Si el Tribunal de Justicia comprueba la existencia del incumplimiento, podrá imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva dentro del límite del importe indicado por la Comisión. La obligación de pago surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal de Justicia en la sentencia.

49. Introducir una disposición en el artículo 260 TFUE, que no regula la ejecución de la sentencia, sino una obligación cuyo cumplimiento puede obtenerse mediante el artículo 258 TFUE, iría en contra de toda lógica sistemática. Así pues, el artículo 260 TFUE, apartado 3, solo puede versar sobre la falta de ejecución de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia.

### *c) Trabajos preparatorios*

50. La génesis del artículo 260 TFUE, apartado 3, corrobora el planteamiento que propongo.<sup>32</sup> En efecto, el círculo de debate establecido en el marco de la Convención Europea<sup>33</sup> se halla en el origen de la disposición tal como está formulada en el artículo 260 TFUE, apartado 3. Su informe final contiene propuestas<sup>34</sup> según las cuales convenía «atribuir a la Comisión la posibilidad de presentar ante el Tribunal, *al mismo tiempo* (en el mismo procedimiento), un recurso por incumplimiento en virtud del artículo [258 TFUE] y una petición de que se imponga una sanción. En caso de que, a petición de la Comisión, el Tribunal impusiera la sanción en la misma sentencia condenatoria, dicha sanción se aplicaría transcurrido cierto plazo a contar desde la fecha de la sentencia, [<sup>35</sup>] en caso de que el Estado demandado no se atuviera a lo dispuesto en la sentencia [...]». Este sistema permitiría aligerar y acelerar el procedimiento de sanción, en particular en los casos de “no comunicación” de una medida nacional de incorporación». <sup>36 37</sup> Estas propuestas las recogió casi palabra por palabra el

30 En virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal, podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. La Comisión indicará el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado y que considere adaptado a las circunstancias. Si el Tribunal 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.

31 Véase el punto 5 de las presentes conclusiones.

32 Véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), punto 59, en las que este, por otras razones, llegó a una conclusión diferente de la que propongo en el caso de autos.

33 Convención Europea sobre el Futuro de Europa, establecida por la Declaración de Laeken (adoptada el 15 de diciembre de 2001).

34 Cito, incluidas las notas 35 y 36. La única modificación afecta a su numeración.

35 En opinión de algunos, el importe de la sanción (multa coercitiva) debería calcularse en este caso de forma que la multa surtiese efecto con carácter retroactivo, a partir de la fecha de la sentencia.

36 En la práctica, cabe distinguir estos casos de «no comunicación» (a saber, los casos en que el Estado miembro no ha adoptado ninguna medida de incorporación) de los casos de incorporación incorrecta [a saber, en opinión de la Comisión, las medidas de incorporación adoptadas por el Estado miembro no se ajustan a la directiva (o ley de bases)]. El sistema propuesto no se aplicaría a este segundo supuesto.

37 Véase el Informe final del círculo de debate sobre el funcionamiento del Tribunal de Justicia, publicado por la Secretaría de la Convención Europea en Bruselas el 25 de marzo de 2003, CONV 636/03, punto 28, disponible en la dirección siguiente: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs\\_all/committees/conv/20030403/03c\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_es.pdf).

*Praesidium* de la Convención Europea<sup>38</sup> a propósito del proyecto de la nueva disposición:<sup>39</sup> «El apartado 3 (nuevo) es el resultado de una propuesta presentada al círculo de debate por la Comisión. Tiene por objeto dar a la Comisión la posibilidad de presentar un recurso ante el Tribunal [de Justicia] al mismo tiempo (en el mismo procedimiento) que un recurso en virtud del artículo [258 TFUE] y una petición de imposición de una sanción. Si, a petición de la Comisión, el Tribunal [de Justicia] impone la sanción en la propia sentencia condenatoria, dicha sanción se aplicaría tras un plazo determinado, a partir del momento en que se dictó la sentencia, si el Estado demandado no se atuviera a la condena. [...] Este dispositivo permitiría agilizar y acelerar considerablemente el procedimiento en lo que respecta a las sanciones relativas a los casos de “no comunicación” de una medida nacional de incorporación [...]».

51. En mi opinión, estas citas señalan claramente que los autores del artículo 260 TFUE, apartado 3, pretendían crear un procedimiento que tuviera por objeto la falta de ejecución de una sentencia.

52. Atribuiría a este respecto más importancia a la intención de los redactores del Tratado FUE, cuya claridad no deja lugar a duda alguna, a mi juicio, que a la interpretación formulada por la Comisión en su comunicación sobre la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3. En efecto, en el caso de autos me resulta difícil dar prioridad a un acto de *soft law*, adoptado por una parte en el presente procedimiento, y no a los trabajos preparatorios, elaborados, no se olvide, en el marco de una Convención sin precedentes sobre el futuro de Europa.<sup>40</sup>

#### d) *Carácter de las sanciones pecuniarias*

53. He de hacer una observación de carácter más fundamental sobre la finalidad del artículo 260 TFUE, apartado 3. Las sanciones pecuniarias en el marco del procedimiento por incumplimiento nunca han sido interpretadas, hasta donde sé, en el sentido de que tengan carácter punitivo, de modo que sancionen el incumplimiento del Derecho material de la Unión.

54. A este respecto, la infracción de que se trata en el procedimiento del artículo 260 TFUE, apartado 2, «ya no es tan solo la infracción del Tratado original declarada por el Tribunal de Justicia de acuerdo con el procedimiento del artículo [258 TFUE] (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 [260 TFUE, apartado 1], de ejecutar la sentencia del Tribunal de Justicia».<sup>41</sup>

55. Desde una perspectiva más amplia, la lógica de esta doble infracción tiene como telón de fondo el hecho de que la Unión es una Unión de Derecho<sup>42</sup> en la que la necesidad de tener en cuenta las sentencias y ejecutarlas reviste una importancia primordial.

38 Véase *Praesidium* de la Convención Europea, Artículos sobre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Gran Instancia, publicado por la Secretaría de la Convención Europea en Bruselas el 12 de mayo de 2003, CONV 734/03, p. 16, disponible en la dirección siguiente: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs\\_all/committees/conv/20030520/734000es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000es.pdf).

39 El texto de esta nueva disposición del artículo 228, apartado 3, convertido en el artículo III-367 del proyecto de Tratado Constitucional de la Convención, convertido en el artículo III-362 del Tratado Constitucional de la CIG, convertido en el artículo 260 TFUE en Lisboa, tenía el tenor siguiente: «En caso de que la Comisión presentare un recurso ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 226 por considerar que el Estado afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de incorporación de una ley marco, podrá, si lo considera oportuno, pedir al Tribunal de Justicia, en el propio recurso, que imponga el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva si estimare que ha existido incumplimiento. Si el Tribunal de Justicia accediere a la petición de la Comisión, el pago deberá efectuarse en el plazo fijado por el Tribunal de Justicia en la sentencia».

40 Otro punto de vista es el formulado a este respecto por Gáspár-Szilágyi, S.: «What constitutes “Failure to Notify” National Measures?», *European Public Law*, 2013, pp. 281 a 294, en particular p. 285, según el cual los trabajos preparatorios no hacen más que contribuir a la confusión en torno al artículo 260 TFUE, apartado 3, y son contrarios a la práctica de la Comisión.

41 Véanse las conclusiones presentadas por el Abogado General Fennelly en el asunto Comisión/Grecia (C-197/98, EU:C:1999:597), punto 19. Véanse asimismo las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Comisión/Alemania (C-95/12, EU:C:2013:333), nota 50.

42 Véase la sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117) apartado 31.

56. Si se aceptase que la falta de transposición de disposiciones de una directiva y la no comunicación de las medidas de transposición constituyen en cuanto tales la razón de ser de las sanciones pecuniarias, ello iría en contra de esta lógica de la doble infracción. De este modo, tal situación revestiría una cierta incoherencia, en la medida en que el incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición es a menudo de una naturaleza más benigna que otras muchas infracciones de Derecho de la Unión.

*e) Conclusión*

57. En consecuencia, el artículo 260 TFUE, apartado 3, prevé la posibilidad de imponer sanciones pecuniarias en el marco de un procedimiento acelerado para situaciones de las que se desprende con claridad que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones. Esta disposición tiene por objeto esencialmente evitar un contencioso inútil ante el Tribunal de Justicia antes de que puedan imponerse sanciones. El objetivo de este procedimiento consiste en evitar una segunda serie de procedimientos para los supuestos sencillos de no comunicación de las medidas de transposición, por razones de economía procesal y de asignación óptima de recursos. Este objetivo se alcanza precisamente en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, al permitir al Tribunal de Justicia imponer sanciones desde la primera fase del procedimiento y determinar que dichas sanciones surtirán efecto automáticamente en una fecha posterior, si la sentencia dictada sobre la base del artículo 258 TFUE no se ejecuta.<sup>43</sup>

*3. Sobre los requisitos establecidos en el artículo 260 TFUE, apartado 3*

*a) Obligación de informar sobre las medidas de transposición*

58. Una vez establecida la finalidad del artículo 260 TFUE, apartado 3, paso a examinar ahora los requisitos establecidos en dicha disposición.

59. Procede, pues, interpretar la expresión «obligación de informar sobre las medidas de transposición». ¿Qué significa exactamente esta expresión que, a primera vista, no parece adolecer de ambigüedad?

60. Cabe distinguir tres puntos de vista.

61. Según un primer punto de vista, formulado en particular por el Reino de Bélgica, apoyado a este respecto por los Estados intervinientes en apoyo de las pretensiones del Reino de Bélgica, esta expresión está destinada únicamente a comprender la situación en la que un Estado miembro ha permanecido por completo inactivo en lo tocante a la transposición de una directiva al Derecho nacional, por lo que no ha adoptado, en el plazo fijado, medidas para transponer la directiva ni ha informado sobre ellas a la Comisión.

62. La Comisión, en cambio, sostiene un segundo punto de vista, según el cual el artículo 260 TFUE, apartado 3, se aplica tanto en el caso de falta total de transposición y de comunicación de las medidas de transposición como en el supuesto de transposición y comunicación *parciales* de estas medidas.

<sup>43</sup> Comparto a este respecto el planteamiento de Prete, L.: *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, pp. 266 a 270, en particular p. 270.

63. Un tercer punto de vista es el propugnado por los Abogados Generales Wathelet<sup>44</sup> y Tanchev,<sup>45</sup> según el cual el artículo 260 TFUE, apartado 3, se aplica a tres situaciones, a saber, las relativas a la no comunicación total, a la comunicación de las medidas que constituyen una transposición incompleta y a la comunicación de medidas que constituyen una transposición incorrecta de la directiva.

64. La doctrina se muestra igualmente dividida a este respecto.<sup>46</sup>

65. Confieso que no me convence ninguna de las tesis formuladas.

66. Antes de nada, albergo serias dudas acerca de las tesis segunda y tercera. Estas derivan de una interpretación amplia del artículo 260 TFUE, apartado 3, y no tienen suficientemente en cuenta, a mi juicio, el tenor, la sistemática del Tratado, la génesis y la finalidad de esta disposición.

67. En mi opinión, estos planteamientos apenas resultan viables, pues requieren un examen detallado de la cuestión de si una directiva ha sido o no transpuesta por el Estado miembro en cuestión, lo cual es contrario a los objetivos de eficacia y de celeridad del procedimiento.

68. En efecto, entiendo el artículo 260 TFUE, apartado 3, no en el sentido de que establece el requisito material de no haber *transpuesto* una directiva, sino en el sentido de que contiene el requisito procesal<sup>47</sup> de no haber *informado* sobre las medidas de transposición.

69. El incumplimiento por el Estado miembro en cuestión de la obligación de notificación constituye el hecho que da lugar a que se sancione con el pago de una multa coercitiva o de una suma a tanto alzado. La obligación a la que se refiere el artículo 260 TFUE, apartado 3, no es la de adoptar medidas de transposición, sino la de notificarlas.<sup>48</sup> No se trata de negar que las obligaciones de comunicación y de transposición son obligaciones conexas en el sentido de que la obligación de informar ejecuta la obligación de transposición.<sup>49</sup> Pero ello no cambia nada en lo que atañe al claro tenor del artículo 260 TFUE, apartado 3, que no se refiere a las medidas de transposición en cuanto tales sino a su comunicación.

70. Así, ha de entenderse el tenor del artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo primero, en el sentido de que esta disposición fija un límite claro al alcance de la facultad de la Comisión de solicitar que se condene al pago de una sanción pecuniaria.

44 Conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441), punto 145.

45 Conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), punto 71.

46 Véanse, en particular, Everling, U.: «Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon», *Europarecht*, 2009, Beiheft 1, pp. 71 a 86; Wahl, N., Prete, L., *op. cit.*; Blanc, D.: «Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien: entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit», en Mahieu, St. (ed.): *Contentieux de l'Union européenne: questions choisies*, Larcier, 2014, pp. 429 a 461; Wennerås, P.: «Making Effective Use of Article 260 TFEU», en Andrés, J., Kochenov, D.: *The Enforcement of EU Law and Values*, OUP, Oxford, 2017, pp. 79 a 98, y Radivojević, Z., Raičević, N.: «Financial sanctions against Member States for infringement of EU law», *Procedural aspects of EU law*, Osijek, 2017, pp. 171 a 191.

47 O formal.

48 Véase, asimismo, en este sentido, Simon, D.: «Sanctions pécuniaires», *Revue Europe*, marzo de 2011, p. 15.

49 Esta conexidad la subraya, en particular, el Abogado General Tanchev en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), punto 48.

71. Las situaciones en las que un Estado miembro, debido a que no ha adoptado ninguna medida de transposición, no notifica a la Comisión medida de transposición alguna en el plazo fijado se parecen a las situaciones previstas en el artículo 260 TFUE, apartado 2. En las dos situaciones<sup>50</sup> la situación jurídica es en principio clara. No existe inseguridad jurídica alguna ni, por tanto, ninguna necesidad de obtener una (primera) sentencia aclaratoria del Tribunal de Justicia. En cambio, la cuestión de una transposición parcial, imperfecta o incorrecta no constituye una cuestión fácil, más bien al contrario.<sup>51</sup>

72. En este contexto, comparto la opinión según la cual la «diferenciación entre el carácter completo o incompleto, o correcto o incorrecto de la transposición no tiene razón de ser».<sup>52</sup>

73. Intentar trazar una línea entre la transposición incompleta y la transposición incorrecta no solamente complica las cosas, sino que también induce a error.<sup>53</sup> En efecto, una transposición incompleta es igualmente, por definición, una transposición incorrecta. Además, una transposición incorrecta tiene que ver a menudo con la falta de medidas nacionales que apliquen o reflejen ciertas partes de una directiva. En la mayoría de los casos de transposición incorrecta, puede comprobarse que las legislaciones nacionales pertinentes no recogen partes más o menos importantes de las disposiciones de una directiva.

74. Un argumento clave de los partidarios de la idea según la cual el artículo 260 TFUE, apartado 3 engloba no solamente la no comunicación total, sino también la no comunicación parcial, e incluso la transposición defectuosa de una directiva, es el del efecto útil: solo una interpretación lo más amplia posible del artículo 260 TFUE, apartado 3, podría garantizar que esta disposición constituya un medio realmente eficaz de garantizar la transposición en los plazos fijados de las directivas por los Estados miembros.

75. Tal argumento únicamente podría convencer, de poder hacerlo, si se basase en la premisa según la cual el artículo 260 TFUE, apartado 3, tiene por objeto sancionar no la inobservancia de una sentencia del Tribunal de Justicia, sino la no comunicación de las medidas de transposición. Por consiguiente, a mi juicio, las consideraciones relativas al efecto útil no pueden prosperar.

76. Además, la Comisión considera que «cuando el Estado miembro proporcione todas las explicaciones necesarias sobre la manera en que *considera* haber efectuado la transposición íntegra de la directiva, la Comisión podrá considerar que el Estado miembro no faltó a su obligación de comunicar las medidas de transposición y, por lo tanto, el artículo 260 [TFUE], apartado 3, no será aplicable».<sup>54</sup>

77. Aunque no pretendo en modo alguno poner en cuestión la facultad discrecional de la Comisión en el marco del procedimiento por incumplimiento, he de señalar sin embargo que parece que la Comisión se deja guiar por consideraciones subjetivas de los Estados miembros. Con todo, tanto el procedimiento del artículo 258 TFUE<sup>55</sup> como el del artículo 260 TFUE<sup>56</sup> se basan en la comprobación *objetiva* del incumplimiento por un Estado miembro de sus obligaciones.

50 A saber, el artículo 260 TFUE, apartados 2 y 3.

51 Véase asimismo, en este sentido, Thiele, A.: «Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon — (K)ein Schritt nach vorn?», *Europarecht*, 2010, pp. 30 a 51, en particular p. 35.

52 Véanse las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441), puntos 125 a 139. Véanse asimismo las conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), punto 70.

53 La doctrina también ha subrayado la dificultad de trazar tal línea entre la transposición incorrecta y la transposición incompleta: véase Wennerås, P.: «Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?», *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, pp. 145 a 176, en particular p. 167.

54 Véase la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3 (DO 2011, C 12, p. 1), punto 19. El subrayado es mío.

55 Véase la sentencia de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia (C-333/99, EU:C:2001:73), apartado 33.

56 Véase la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartado 44.

78. Por consiguiente, no veo cómo podría prosperar esta afirmación de la Comisión, que introduce efectivamente un criterio subjetivo dirigido a moralizar el procedimiento del artículo 260 TFUE.<sup>57</sup> Por otro lado, seguir la lógica de la Comisión requeriría un análisis detallado de la cuestión de fondo de si una directiva ha sido o no transpuesta.

79. Queda la tesis según la cual el artículo 260 TFUE, apartado 3, tiene por objeto únicamente las situaciones en las que un Estado miembro permanece por completo inactivo.

80. Tal tesis, si bien no engloba las situaciones en las que un Estado miembro comunica a la Comisión, en cuanto «medidas de transposición», medidas sin ningún vínculo con la directiva que debe ser transpuesta,<sup>58</sup> no logra convencerme. En efecto, tal «comunicación simulada» constituye una no comunicación. Si resulta, a primera vista y sin un examen de fondo, que las medidas no tienen ningún vínculo con la directiva, no cabría razonablemente hablar de medidas *de transposición* en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3.<sup>59</sup> Si resulta *prima facie* que las medidas comunicadas no constituyen en modo alguno una transposición, se está en presencia de una falta de comunicación.

81. Por consiguiente, una situación en la que «salta a la vista» que la información relativa a las medidas de transposición comunicada a la Comisión no guarda ninguna relación con las disposiciones de la directiva puede ser calificada de situación de «falta de comunicación» en el sentido del artículo 260 TFUE, apartado 3.<sup>60</sup>

#### *b) Aplicación al caso de autos*

82. La cuestión que se plantea ahora es la de si los requisitos establecidos en el artículo 260 TFUE, apartado 3, se cumplen en el caso de autos, esto es, si esta disposición se aplica en el presente asunto *ratione materiae*.

83. Creo que no.

84. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que «imponga al Reino de Bélgica, de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, el pago de una multa coercitiva de 54 639,36 [euros] por día a partir de la fecha del pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto por incumplir la obligación de informar sobre las medidas de transposición de la Directiva [2014/61]».<sup>61</sup>

85. Este importe ha sido reducido gradualmente en el curso del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, en la medida en que el Reino de Bélgica ha transpuesto gradualmente la Directiva.

57 Han de recordarse a este respecto las sabias palabras del Abogado General Roemer, que afirmaba con vehemencia en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Francia (7/71, EU:C:1971:107), p. 1035, que, en el procedimiento por incumplimiento, «no se [trata de] problemas de culpabilidad ni de moral, sino tan solo [de] la clarificación de la situación jurídica».

58 Precisamente sobre este aspecto versa la crítica relativa a una interpretación restrictiva del artículo 260 TFUE, apartado 3. Véanse, a título ejemplificativo, Materne, T.: *La procédure en manquement d'État*, Larcier, Bruselas 2012, p. 43, y Van der Jeught, St.: «L'action en manquement "renforcée": sanctions pécuniaires en cas de non-transposition des directives européennes», *Journal de droit européen*, 2011, pp. 68 a 70, en particular p. 69.

59 Véase asimismo, en este sentido, Maśnicki, J.: «Postępowanie z tytułu braku notyfikacji środków implementujących dyrektywy w świetle opinii rzecznika generalnego w sprawie C-320/13», *Europejski Przegląd Sądowy*, vol. 4, 2015, pp. 16 a 23, en particular p. 20.

60 Esta constatación debería permitir evitar que un Estado miembro cumpla la obligación de comunicación notificando medidas nacionales sin ninguna relación con las disposiciones de una directiva. Véase también, en este sentido, Van Rijn, Th., *op. cit.*, p. 585.

61 Véase el punto 85 del recurso de la Comisión.

86. La fecha de referencia para determinar la imposición de una sanción pecuniaria es la del día del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia. Ello constituye una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el marco del artículo 260 TFUE, apartado 2,<sup>62</sup> la cual es, a mi juicio, plenamente extrapolable al artículo 260 TFUE, apartado 3.<sup>63</sup>

87. En la vista, la Comisión indicó al Tribunal de Justicia que considera que siguen existiendo lagunas de transposición únicamente respecto a la Región de Bruselas-Capital y que afectan solo a determinadas disposiciones, a saber, las definiciones recogidas en el artículo 2, puntos 7,<sup>64</sup> 8,<sup>65</sup> 9<sup>66</sup> y 11,<sup>67</sup> en el artículo 4, apartado 5,<sup>68</sup> y en el artículo 8<sup>69</sup> de la Directiva 2014/61. Habida cuenta de estos avances, la Comisión decidió reducir a «1» el factor de gravedad y solicita al Tribunal de Justicia que imponga al Reino de Bélgica una multa coercitiva diaria de 6 071,04 euros.

88. El Reino de Bélgica no discute las lagunas de transposición censuradas.

89. Además, el Reino de Bélgica ha comunicado a la Comisión las medidas de transposición ya adoptadas. Sin embargo, la Comisión sostiene que este Estado «ha incumplido su obligación de informar sobre las medidas de transposición» de la Directiva 2014/61.

90. Sobre la base de los criterios que acabo de exponer y en la medida en que dicho Estado miembro ha informado gradualmente a la Comisión sobre las medidas de transposición, no cabe considerar que el Reino de Bélgica haya incumplido su obligación de comunicación.

91. Por consiguiente, no puede prosperar la pretensión de la Comisión relativa al artículo 260 TFUE, apartado 3.

#### 4. Sobre las sanciones pecuniarias

92. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que imponga al Reino de Bélgica una multa coercitiva diaria de 6 071,04 euros.

93. Si bien no veo la necesidad de pronunciarme sobre el cálculo exacto de una multa coercitiva diaria en el marco del presente asunto, puesto que, en mi opinión, el artículo 260 TFUE, apartado 3, no es aplicable al caso de autos, deseo en cualquier caso formular dos breves observaciones de carácter general relativas a las sanciones pecuniarias para el caso de que el Tribunal de Justicia llegue a la conclusión de que el artículo 260 TFUE, apartado 3, es aplicable en el presente asunto.

94. El objetivo de las sanciones pecuniarias consiste en adecuar la legislación del Estado miembro al Derecho de la Unión e impedir nuevas infracciones.<sup>70</sup> El objetivo de estas sanciones no es de carácter moral, sino pragmático.

62 Véanse las sentencias de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartado 31; de 18 de julio de 2006, Comisión/Italia (C-119/04, EU:C:2006:489), apartado 33, y de 17 de octubre de 2013, Comisión/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659), apartados 64 y 74.

63 Véanse también, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441), punto 63.

64 «Infraestructura física en el interior del edificio».

65 «Infraestructura física en el interior del edificio adaptada a la alta velocidad».

66 «Trabajos de renovación en profundidad».

67 «Punto de acceso».

68 Que prevé que los Estados miembros exigirán a los operadores de redes que atiendan las demandas razonables de estudios sobre el terreno de elementos específicos de su infraestructura física.

69 Que prevé que los Estados miembros garantizarán que todos los edificios de nueva construcción y los que se sometan a obras de renovación en profundidad estén equipados con una infraestructura física en el interior del edificio adaptada a la alta velocidad, así como con un punto de acceso.

70 Véase, asimismo, Sikora, A.: *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Varsovia, 2011, p. 91.

95. De entrada, ha de señalarse que, *con carácter general*,<sup>71</sup> los principios desarrollados en el marco del artículo 260 TFUE, apartado 2, se aplican también al artículo 260 TFUE, apartado 3.<sup>72</sup> A este respecto, mis dos observaciones son las siguientes.

96. En primer lugar, dado que el artículo 260 TFUE, apartado 3, tiene como finalidad, al igual que el artículo 260 TFUE, apartado 2, sancionar la falta de ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia, la Comisión podrá recurrir al mismo modo de cálculo de las sanciones pecuniarias en el marco de estos dos apartados.<sup>73</sup> En cualquier caso, el Tribunal de Justicia no está vinculado a las propuestas de la Comisión ni en lo relativo a la imposición de una sanción<sup>74</sup> ni en lo tocante a su modo de cálculo.<sup>75</sup>

97. En segundo lugar, se plantea la cuestión de si la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, que versa sobre si el Tribunal de Justicia puede imponer una sanción pecuniaria que no ha sido solicitada por la Comisión, es extrapolable al artículo 260 TFUE, apartado 3.<sup>76</sup>

98. Creo que no.

99. En efecto, a diferencia del artículo 260 TFUE, apartado 2, el artículo 260 TFUE, apartado 3, está enriquecido con un añadido importante: esta última disposición precisa que el Tribunal de Justicia puede imponer al Estado miembro la sanción pecuniaria «dentro del límite del importe indicado por la Comisión».<sup>77</sup> Aun cuando el artículo 260 TFUE, apartado 3, no menciona la elección de la sanción pecuniaria que deba imponerse, sino únicamente su importe,<sup>78</sup> esta formulación incide en la elección de la sanción pecuniaria. A modo de ilustración de mi propuesta: la Comisión solicita la imposición de una multa coercitiva diaria de 6 071,04 euros. Si el Tribunal de Justicia decidiera añadir la imposición del pago de una suma a tanto alzado a la multa coercitiva diaria, ¿cómo podría quedar esta «dentro del límite del importe indicado por la Comisión»? ¿Reduciendo la multa coercitiva? En la medida en que se trata de una multa coercitiva *diaria*, cuyo importe final pagado por el Estado miembro dependerá de la duración (de la continuación) de la infracción a partir (después) de la fecha fijada por el Tribunal de Justicia en su sentencia, ¿cuál es el límite de este importe? Es imposible determinarlo.

100. Así pues, entiendo la expresión «dentro del límite del importe indicado por la Comisión» en el sentido de que el artículo 260 TFUE, apartado 3, confiere al Tribunal de Justicia la competencia en materia de sanciones pecuniarias, con una prohibición general de imponer una sanción más elevada.<sup>79</sup>

71 Como voy a exponer a continuación, una de las excepciones puede afectar al presente asunto.

72 Véase también, en este sentido, Peers, S.: «Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon», *European Law Review*, vol. 18, 2012, pp. 33 a 64, en particular p. 45.

73 Véanse también, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, EU:C:2014:2441), puntos 146 y ss., y las conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), punto 73.

74 Es competencia del Tribunal de Justicia apreciar en cada asunto, teniendo en cuenta sus características específicas, las sanciones pecuniarias que procede imponer: véase la sentencia de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 115.

75 Las propuestas de la Comisión no vinculan al Tribunal de Justicia y solo constituyen una referencia útil. 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 llevada a cabo por la Comisión; véase la sentencia de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia (C-270/11, EU:C:2013:339), apartado 41.

76 Es bien sabido que el Tribunal de Justicia ha declarado que la oportunidad de imponer una sanción pecuniaria y la elección de la sanción que mejor se ajusta a las circunstancias del asunto solo pueden ser apreciadas a la luz de las conclusiones a que llega el Tribunal de Justicia en la sentencia que dicte con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, y, por tanto, están fuera de la esfera política: véase la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartados 90 y 91.

77 El subrayado es mío.

78 Véanse las conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), punto 77.

79 Véanse asimismo, en este sentido, Prete, L., *op. cit.*, p. 282, y Póltorak, N., en Kornobis-Romanowska, D., Łacny, J., Andrzej W. (eds.): *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, vol. III, Wolters Kluwer, Varsovia, 2012, artículos 223 a 358, punto 260.7.

## V. Costas

101. En virtud del artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Como se han estimado parcialmente las pretensiones formuladas por la Comisión y el Reino de Bélgica, respectivamente, procede declarar que cada uno cargará con sus propias costas.

102. De conformidad con el artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, República de Lituania, Hungría, la República de Austria y Rumanía cargarán con sus propias costas.

## VI. Conclusión

103. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que declare lo siguiente:

- 1) El Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva 2014/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, al no haber adoptado en el plazo fijado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para dar cumplimiento a dicha Directiva, o, en cualquier caso, al no haber informado sobre tales disposiciones a la Comisión Europea.
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 3) La Comisión y el Reino de Bélgica cargarán cada uno de ellos con sus propias costas.
- 4) La República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Lituania, Hungría, la República de Austria y Rumanía cargarán con sus propias costas.