

II

(Comunicaciones)

COMUNICACIONES PROCEDENTES DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

COMISIÓN EUROPEA

Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE

(2011/C 12/01)

I. INTRODUCCIÓN

1. La posibilidad de imponer sanciones económicas al Estado miembro que no haya ejecutado una sentencia por incumplimiento fue introducida por el Tratado de Maastricht que modificó a tal efecto el artículo 171 del Tratado CEE, posteriormente artículo 228 del Tratado CE, así como el artículo 143 del Tratado Euratom ⁽¹⁾. La Comisión adoptó, el 13 de diciembre de 2005, una Comunicación sobre la aplicación del artículo 228 del Tratado CE ⁽²⁾ («comunicación de 2005»), que sustituyó dos Comunicaciones anteriores de 1996 ⁽³⁾ y 1997 ⁽⁴⁾.
2. El Tratado de Lisboa modifica el artículo 228 del Tratado CE, actualmente artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), para reforzar el dispositivo previsto en dos aspectos.
3. En primer lugar, tratándose del procedimiento previsto en el artículo 260, apartado 2 (antiguo artículo 228, apartado 2, del Tratado CE), el Tratado de Lisboa suprime la etapa precontenciosa del dictamen motivado. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, si la Comisión considera que un Estado miembro no ha ejecutado correctamente una sentencia del Tribunal, solo debe realizar una etapa de procedimiento precontencioso, que consiste en el envío de una carta de emplazamiento por la que se invita al Estado miembro a presentar sus observaciones ⁽⁵⁾. A continuación, si la Comisión no está satisfecha con las observaciones del Estado miembro o si éste no contesta, puede recurrir directamente al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 260, apartado 2. El procedimiento previsto en el artículo 260, apartado 2, se verá, por lo tanto, acelerado en la práctica, de modo que la duración media de procedimiento prevista en la Comunicación de 2005 debería verse reducida automáticamente a un plazo de entre 8 y 18 meses ⁽⁶⁾. Esta duración orientativa no excluye que circunstancias específicas puedan justificar, en casos excepcionales, una duración de procedimiento más larga. En sentido contrario, debe entenderse sin perjuicio del deseo de la Comisión de que la plena adecuación, por parte de los Estados miembros, sea lo más rápida posible.

⁽¹⁾ La presente comunicación se aplica también al Tratado Euratom en la medida en que el nuevo artículo 106 bis de este Tratado hace que el artículo 260 del TFUE sea aplicable a dicho Tratado.

⁽²⁾ Documento SEC(2005) 1658.

⁽³⁾ DO C 242 de 21.8.1996, p. 6.

⁽⁴⁾ DO C 63 de 28.2.1997, p. 2.

⁽⁵⁾ De forma transitoria, en los casos en que se envió una carta de emplazamiento antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se enviará una carta de emplazamiento complementaria al Estado miembro concernido, para informarle de que la próxima etapa ya no será el dictamen motivado sino el recurso ante el Tribunal.

⁽⁶⁾ Véase la sección III, punto 3, sexto párrafo, de la Comunicación de la Comisión — Una Europa de resultados — La aplicación del Derecho Comunitario [COM(2007) 502 final] (en el que la Comisión indicaba, tratándose del procedimiento del antiguo artículo 228 CE, que «en función de circunstancias específicas en casos excepcionales, el período equivalente en los procedimientos dirigidos a garantizar el cumplimiento de una sentencia anterior del Tribunal debe ser por término medio de entre 12 y 24 meses». Estas circunstancias específicas pueden incluir, en particular, casos en que la ejecución de una sentencia anterior implique medidas tendentes a desarrollar o reforzar ciertas infraestructuras sobre el terreno o a ajustarse a obligaciones de resultado.

4. Por lo demás, el dispositivo del artículo 260, apartado 2, del TFUE corresponde enteramente al del antiguo artículo 228 del Tratado CE. Por lo tanto, la Comunicación de 2005 sigue siendo enteramente aplicable a los procedimientos regulados por el artículo 260, apartado 2, ya que la supresión del dictamen motivado no implica ninguna modificación de la misma.
5. La segunda innovación, más sustancial, del Tratado de Lisboa se encuentra en el nuevo apartado 3 del artículo 260 del TFUE, que dice lo siguiente:
 - «— Cuando la Comisión presente un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del artículo 258 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 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».
6. Este apartado crea un instrumento totalmente nuevo: la Comisión puede proponer al Tribunal, a partir de la presentación de su recurso por incumplimiento en virtud del artículo 258 (antiguo artículo 226 del Tratado CE), que imponga el pago de una suma a tanto alzado o una multa coercitiva en la misma sentencia que constata el incumplimiento por un Estado miembro de su obligación de comunicar medidas de transposición de una directiva adoptada de acuerdo con el procedimiento legislativo.
7. El objetivo de esta innovación del Tratado consiste en incitar con mayor fuerza a los Estados miembros a transponer las directivas en los plazos fijados por el legislador y garantizar así la eficacia real de la legislación de la Unión. De esta forma, el Tratado de Lisboa tiene en cuenta la importancia capital de una transposición a su debido tiempo de las directivas por los Estados miembros. Importa no sólo en cuanto a la protección de los intereses generales que defiende la legislación de la Unión, que no puede tolerar retrasos, sino también, y esencialmente, a la protección de los ciudadanos europeos, que obtienen derechos subjetivos de dicha legislación. En última instancia, si unos actos legislativos tardan muchos años en surtir todos sus efectos jurídicos en los Estados miembros, lo que está en juego es la credibilidad del Derecho de la Unión en su conjunto.
8. En la presente Comunicación, la Comisión expone cómo piensa utilizar esta nueva disposición creada por el Tratado de Lisboa.
9. En el marco del nuevo artículo 260, apartado 3, la Comisión, como guardiana de los Tratados, desempeña un papel determinante desde el principio: le corresponde iniciar el procedimiento previsto en el artículo 258 y combinarlo con un recurso en virtud del artículo 260, apartado 3, proponiendo la imposición del pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva de un importe determinado. En este caso, y en contra del procedimiento previsto en el artículo 260, apartado 2, el Tribunal fijará la sanción que debe imponerse dentro del límite del importe indicado por la Comisión.
10. La aplicación, caso por caso, de las normas y criterios generales que se indican a continuación, así como la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia al respecto, permitirán a la Comisión desarrollar posteriormente su doctrina a partir de la presente Comunicación. Dado que la sanción económica debe siempre adaptarse a las circunstancias del caso, la Comisión, en el ejercicio de su poder de apreciación, se reserva la posibilidad de apartarse de estas normas generales, explicándolo de manera detallada, cuando esté justificado hacerlo en casos concretos.
11. El artículo 260, apartado 3, es un instrumento innovador, suministrado por el Tratado, con el objetivo de dar una respuesta efectiva al extendido fenómeno de transposición tardía de las directivas, asunto que sigue siendo preocupante. En su Informe anual sobre la aplicación del Derecho de la Unión, la Comisión procederá a un examen profundo del resultado conseguido por los Estados miembros en cuanto a la transposición de las directivas en los plazos previstos, basándose en las estadísticas de que dispone. Si los resultados no demuestran una mejora sustancial, la Comisión adaptará su enfoque y procederá a una revisión de la política establecida en la presente Comunicación.

II. PRINCIPIOS GENERALES

12. Ante todo, la Comisión recuerda los tres principios generales que deben regir la aplicación del artículo 260, apartado 3, que ya rigen la del apartado 2 del mismo artículo.

13. En primer lugar, la determinación de la sanción debe obedecer al objetivo esencial de este instrumento, que es garantizar la transposición a su debido tiempo del Derecho de la Unión y prevenir la repetición de este tipo de infracciones. La Comisión considera que tal determinación debe basarse en tres criterios fundamentales:
- la gravedad de la infracción,
 - la duración de la misma,
 - la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción para evitar la reincidencia.
14. En segundo lugar, las sanciones propuestas al Tribunal de Justicia por la Comisión deben ser previsible para los Estados miembros y deben calcularse según un método que respete tanto el principio de proporcionalidad como el de igualdad de trato entre Estados miembros. También es importante disponer de un método claro y uniforme, puesto que la Comisión deberá justificar ante el Tribunal el importe propuesto.
15. En tercer lugar, desde el punto de vista de la eficacia de la sanción, es importante fijar importes apropiados para garantizar su carácter disuasorio. Unas sanciones meramente simbólicas privarían a este instrumento de toda utilidad e irían en contra del objetivo de garantizar una transposición de las directivas en los plazos prescritos.

III. USO DEL NUEVO INSTRUMENTO

16. De conformidad con el artículo 260, apartado 3, la Comisión puede recurrir a la nueva posibilidad prevista por este artículo «si lo considera oportuno». Esta fórmula significa que la Comisión dispone de un amplio poder discrecional, similar al poder discrecional de incoar o no un procedimiento de infracción según lo dispuesto en el artículo 258, del que según jurisprudencia reiterada, dispone la Comisión.
17. En el marco del ejercicio de este poder discrecional, la Comisión considera conveniente, por principio, recurrir al instrumento del artículo 260, apartado 3, en todos los asuntos relativos a los incumplimientos contemplados por esta disposición, que se refiere a la transposición de directivas adoptadas con arreglo a un procedimiento legislativo. En efecto, la importancia de velar por la transposición por los Estados miembros en los plazos previstos existe de forma igual para todas las directivas legislativas, sin que convenga, *a priori*, distinguir entre ellas. No obstante, la Comisión no excluye que puedan surgir casos particulares en los que le parezca inadecuada una solicitud de sanciones en virtud del artículo 260, apartado 3.
18. Tratándose de la no transposición de las directivas no legislativas, el recurso al artículo 260, apartado 3, no es posible. Por lo tanto, la Comisión deberá seguir recurriendo al Tribunal, primero en virtud de un procedimiento con arreglo al artículo 258, seguido, en caso de no ejecución de una sentencia por incumplimiento, por un segundo recurso ante el Tribunal, en virtud del artículo 260, apartado 2.
19. Conviene señalar que el incumplimiento contemplado en el artículo 260, apartado 3, cubre tanto la ausencia total de comunicación de cualesquiera medidas de transposición de una directiva como el hipotético caso de una comunicación incompleta de medidas de transposición. Este último caso puede producirse, sea cuando las medidas de transposición comunicadas no cubren todo el territorio del Estado miembro, sea cuando la comunicación es incompleta en cuanto a las medidas de transposición que corresponden a una parte de la directiva. 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, apartado 3, no será aplicable. Un posible desacuerdo, referente al carácter suficiente de las medidas de transposición comunicadas o a normas jurídicas existentes en el ordenamiento jurídico nacional, formará parte del procedimiento normal sobre la transposición correcta de la directiva, en virtud del artículo 258.

IV. LOS DOS TIPOS DE SANCIÓN PREVISTOS

20. El artículo 260, apartado 3, permite al Tribunal imponer, a petición de la Comisión, el pago «de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva». La Comisión considera que, teniendo en cuenta su finalidad, esta fórmula, igual que la (similar) que figura en el apartado 2 de dicho artículo, no excluye la posibilidad de combinar los dos tipos de sanción en una misma sentencia ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Comisión/Francia, asunto C-304/02, Rec. 2005, p. I-6263.

21. Consciente de que esta innovación del Tratado de Lisboa permitirá imponer una sanción por falta de comunicación en una fase mucho más temprana que en el pasado, la Comisión espera que la sanción de la multa coercitiva resulte, en principio, suficiente para alcanzar el objetivo perseguido por esta innovación del Tratado, que es incitar aún más a los Estados miembros a efectuar la transposición de las directivas a su debido tiempo. No obstante, la Comisión propondrá también, a partir de ahora, una suma a tanto alzado en determinados casos, si las circunstancias lo justifican. Además, en función de la práctica de los Estados miembros, la Comisión no dudará en adaptar su enfoque, generalizando el recurso a la suma a tanto alzado (véase el punto 11).
22. Según la lógica inherente a los dos tipos de sanción, la Comisión, en los asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia en los que sólo haya propuesto una multa coercitiva, desistirá de su recurso cuando el Estado miembro proceda a la comunicación de las medidas de transposición requeridas para poner fin a la infracción. En cambio, en los asuntos pendientes en los que también haya propuesto una suma a tanto alzado, no desistirá del procedimiento, por el solo hecho de la comunicación requerida ⁽⁸⁾.

V. DETERMINACIÓN DEL IMPORTE DE LA MULTA COERCITIVA Y, EN SU CASO, DE LA SUMA A TANTO ALZADO

23. La multa coercitiva que la Comisión propondrá con arreglo al artículo 260, apartado 3, se calculará según el mismo método utilizado para los recursos ante el Tribunal, de conformidad con el apartado 2 de dicho artículo, como se explica en los puntos 14 a 18 de la Comunicación de 2005.
24. De este modo, el importe de la multa coercitiva diaria se calculará multiplicando el tanto alzado de base uniforme [punto 15 de la Comunicación de 2005 ⁽⁹⁾], primero por un coeficiente de gravedad y un coeficiente de duración, y posteriormente por el factor «n» fijo por país, que toma en cuenta la capacidad de pagar del Estado miembro en cuestión [punto 18 de la Comunicación de 2005 ⁽¹⁰⁾].
25. En cuanto al coeficiente de gravedad, se fijará de acuerdo con las normas y criterios previstos en los puntos 16 a 16.6 de la Comunicación de 2005. La Comisión seguirá aplicando dichas normas y criterios de la misma forma que hasta ahora en asuntos relacionados con el antiguo artículo 228 del Tratado CE respecto a la no comunicación de medidas de transposición de directivas. En particular, cuando, de acuerdo con el principio de cooperación leal y con la práctica actual, el Estado miembro señale la existencia de una no comunicación parcial, ésta podrá constituir una circunstancia atenuante que justifique la aplicación de un coeficiente de gravedad más bajo que en el caso de una ausencia completa de transposición.
26. Con motivo de una posible revisión de su política (véase el punto 11), la Comisión prestará especial atención a la cuestión de los coeficientes de gravedad, teniendo en cuenta la futura evolución de la jurisprudencia del Tribunal.
27. En cuanto a la determinación del coeficiente de duración, que se calculará de acuerdo con el punto 17 de la Comunicación de 2005, la duración de la infracción que debe considerarse es la que empieza a partir del día que sigue al vencimiento del plazo de transposición fijado en la directiva de que se trate (a reserva de lo contemplado en el punto 31).
28. En los casos en que la Comisión decida proponer también una suma a tanto alzado, el importe de la misma se calculará según el método expuesto en los puntos 19 a 24 de la Comunicación de 2005, con la precisión de que conviene definir como «dies a quo ⁽¹¹⁾» el día que sigue al vencimiento del plazo de transposición fijado en la directiva.

VI. FECHA EN QUE SURTE EFECTO LA OBLIGACIÓN DE PAGAR LA SANCIÓN IMPUESTA

29. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 260, apartado 3, párrafo segundo, cuando el Tribunal imponga una sanción al Estado miembro concernido, la obligación de pago de esta sanción «surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal en la sentencia». Esta disposición permite al Tribunal fijar, como inicio del plazo, bien la fecha en que se dicte la sentencia, bien una fecha posterior a ésta. Conviene

⁽⁸⁾ Véase, de forma similar, el punto 11 de la Comunicación de 2005.

⁽⁹⁾ Actualizada por la Comunicación Comisión de 20 de julio de 2010 [SEC(2010) 923].

⁽¹⁰⁾ Véase la nota a pie de página 9.

⁽¹¹⁾ Día a partir del cual empieza a correr el período que debe tomarse en cuenta para el cálculo de la suma a tanto alzado (véase el punto 22 de la Comunicación de 2005).

señalar que el Tribunal ya disponía del mismo margen discrecional, en virtud del artículo 228 del Tratado CE, sin que hubiera una disposición explícita en dicho artículo. El Tribunal ha recurrido escasamente a ello para fijar una fecha posterior a la de la sentencia ⁽¹²⁾; y, en cualquier caso, nunca lo hizo en casos relativos a la no comunicación de medidas de transposición de directivas.

30. En opinión de la Comisión, sería conveniente fijar normalmente, en el marco del artículo 260, apartado 3, la fecha de la sentencia como fecha en la que la obligación de pagar las sanciones impuestas surte efectos. De lo que se deriva, en particular, que la multa coercitiva diaria debería empezar a correr a partir de la fecha de la sentencia.

VII. RÉGIMEN TRANSITORIO

31. La Comisión aplicará el nuevo instrumento establecido por el artículo 260, apartado 3, así como los principios y criterios para su aplicación expuestos en la presente Comunicación, a los procedimientos iniciados con arreglo al artículo 258 después de la publicación de la presente Comunicación, así como a los procedimientos iniciados antes de dicha publicación, con excepción de los procedimientos ya presentados ante el Tribunal. En los procedimientos en los que ya se haya emitido un dictamen motivado, la Comisión emitirá un dictamen motivado complementario en el que avisará al Estado miembro concernido de que presentará una demanda en virtud del artículo 260, apartado 3, en caso de que se recurra al Tribunal. En la determinación del importe de las sanciones y por lo que respecta a la duración de la infracción, la Comisión no tendrá en cuenta el período previo al 1 de diciembre de 2009, fecha de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

⁽¹²⁾ Entre las nueve sentencias dictadas en virtud del artículo 228 y que imponen una sanción, solo en tres casos el Tribunal retuvo una fecha posterior a la fecha de la sentencia como primer vencimiento de una multa coercitiva: véanse asuntos C-278/01, *Comisión/España*, Rec. 2003, p. I-14141; C-304/02, *Comisión/Francia*, Rec. 2005, p. I-6263; C-369/07, *Comisión/Grecia* (no publicado aún).