



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 14 de marzo de 2024*

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Directiva (UE) 2018/1972 — Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas — Falta de transposición y de comunicación de las medidas de transposición — Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Pretensión de condena al pago de una suma a tanto alzado y de una multa coercitiva — Criterios para determinar el importe de la sanción»

En el asunto C-452/22,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3, el 8 de julio de 2022,

Comisión Europea, representada por la Sra. U. Małecka y los Sres. L. Malferrari y E. Manhaeve, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, en funciones de Presidente de Sala, y el Sr. S. Rodin y la Sra. L. S. Rossi (Ponente), Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: polaco.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:
 - declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DO 2018, L 321, p. 36), al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicha Directiva o, en cualquier caso, al no haber comunicado a la Comisión dichas disposiciones;
 - condene a la República de Polonia a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado basada en un importe de 13 180,5 euros diarios y con una cuantía mínima de 3 270 000 euros;
 - si el incumplimiento descrito en el primer guion continúa hasta la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto, condene a la República de Polonia a pagar a la Comisión una multa coercitiva diaria de 59 290,5 euros, desde esa fecha hasta la fecha en que dicho Estado miembro cumpla las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2018/1972, y
 - condene en costas a la República de Polonia.

Marco jurídico

- 2 Los considerandos 2 y 3 de la Directiva 2018/1972 tienen el siguiente tenor:
 - «(2) El funcionamiento de las cinco Directivas que forman parte del marco regulador en vigor para las redes y servicios de comunicaciones electrónicas [...] está sujeto a revisiones periódicas por parte de la Comisión, con objeto, en particular, de determinar si es necesario introducir alguna modificación, en función de la evolución de la tecnología y del mercado.
 - (3) En su comunicación de 6 de mayo de 2015 por la que se establece la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, la Comisión afirmaba que su revisión del marco de las telecomunicaciones se centraría en medidas que estén encaminadas a incentivar la inversión en las redes de banda ancha de alta velocidad, a aportar un enfoque más coherente a escala del mercado interior sobre la política y la gestión del espectro radioeléctrico, a proporcionar las condiciones para un verdadero mercado interior abordando la fragmentación normativa, a garantizar una protección eficaz de los consumidores, la igualdad de condiciones para todos los agentes del mercado y la coherencia en la aplicación de las normas, así como a ofrecer un marco regulador institucional más eficaz.»
- 3 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto, ámbito de aplicación y finalidades», establece:
 - «1. La presente Directiva establece un marco armonizado para la regulación de las redes de comunicaciones electrónicas, los servicios de comunicaciones electrónicas, los recursos y servicios asociados y algunos aspectos de los equipos terminales. Fija las misiones de las autoridades nacionales de reglamentación y, cuando proceda, de otras autoridades competentes,

e introduce una serie de procedimientos para garantizar la aplicación armonizada del marco regulador en toda la Unión [Europea].

2. La presente Directiva pretende:

- a) la realización de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas que haga posible el despliegue y adopción de redes de muy alta capacidad y el mantenimiento de una competencia sostenible, la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas, la accesibilidad, la seguridad de las redes y los servicios, y que redunde en beneficio de los usuarios finales, y
- b) garantizar la prestación al público de servicios de comunicaciones electrónicas de buena calidad y asequibles en toda la Unión a través de una competencia y una libertad de elección reales; tratar las circunstancias en que las necesidades de los usuarios finales no se vean atendidas de manera satisfactoria por el mercado, incluidos aquellos con discapacidad para que puedan acceder a los servicios en pie de igualdad con los demás; e instaurar los oportunos derechos de los usuarios finales.

[...]»

- 4 El artículo 124 de la citada Directiva, titulado «Transposición», dispone, en su apartado 1, lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el 21 de diciembre de 2020, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Los Estados miembros aplicarán dichas disposiciones a partir del 21 de diciembre de 2020.

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. Incluirán igualmente una mención en la que se precise que las referencias hechas en las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes a las Directivas derogadas por la presente Directiva se entenderán hechas a la presente Directiva. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia y la formulación de dicha mención.»

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 5 Al no haber transmitido la República de Polonia ninguna información a la Comisión acerca de la adopción de las disposiciones necesarias para transponer la Directiva 2018/1972 al Derecho polaco, de conformidad con el artículo 124 de esta, dicha institución envió a ese Estado miembro un escrito de requerimiento el 3 de febrero de 2021.
- 6 El 6 de abril de 2021, las autoridades polacas respondieron a dicho escrito indicando, en particular, que la Directiva 2018/1972 debía transponerse mediante dos leyes que debían ser publicadas y comunicadas, a más tardar, a principios de agosto de 2021.

- 7 A falta de otra información acerca de la transposición de la Directiva 2018/1972, la Comisión remitió, el 23 de septiembre de 2021, un dictamen motivado a la República de Polonia pidiéndole que se atuviera a lo dispuesto en dicha Directiva antes del 23 de noviembre de 2021.
- 8 El 17 de noviembre de 2021, las autoridades polacas respondieron al dictamen motivado proporcionando a la Comisión precisiones acerca del estado de los trabajos legislativos relativos a dicha transposición. En particular, indicaron que la publicación de las leyes de transposición estaba prevista para marzo de 2022.
- 9 Al considerar que la República de Polonia no había adoptado las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 2018/1972, la Comisión decidió, el 6 de abril de 2022, interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.
- 10 El 27 de abril de 2022, las autoridades polacas informaron a la Comisión de que el Consejo de Ministros había remitido un proyecto de ley para la transposición de la Directiva 2018/1972 a la Comisión Jurídica del Centro de Legislación del Gobierno.
- 11 El 8 de julio de 2022, la Comisión interpuso el presente recurso.
- 12 La República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso en su totalidad, con carácter subsidiario, que se abstenga de imponer la suma a tanto alzado y la multa coercitiva solicitadas por la Comisión, y, con carácter subsidiario de segundo grado, que reduzca sustancialmente el importe de la suma a tanto alzado y de la multa coercitiva y que condene en costas a la Comisión.
- 13 El 19 de diciembre de 2022, se dio por concluida la fase escrita del procedimiento en el presente asunto.

Sobre el recurso

Sobre el incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE

Alegaciones de las partes

- 14 En su escrito de interposición de recurso, la Comisión recuerda que, con arreglo al artículo 288 TFUE, párrafo tercero, los Estados miembros están obligados a adoptar las disposiciones necesarias para garantizar la transposición de las directivas en su ordenamiento jurídico nacional, dentro de los plazos señalados por dichas directivas, y a comunicar inmediatamente tales disposiciones a la Comisión.
- 15 La Comisión precisa que la existencia de un incumplimiento debe ser apreciada en función de la situación del Estado miembro de que se trate tal como esta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado.
- 16 Pues bien, según dicha institución, en el caso de autos, al término de dicho plazo, e incluso en la fecha de interposición del presente recurso, la República de Polonia aún no había adoptado las disposiciones necesarias para transponer la Directiva 2018/1972 a su Derecho nacional y, en cualquier caso, no las había comunicado a la Comisión.

- 17 Según la Comisión, la República de Polonia no niega realmente el incumplimiento que se le imputa, sino que se limita a invocar circunstancias de orden práctico e interno para justificarlo. Pues bien, a juicio de dicha institución, el hecho de no transponer una directiva en el plazo previsto por esta no puede justificarse por tales circunstancias.
- 18 En su escrito de contestación, la República de Polonia niega la existencia de un incumplimiento. Dicho Estado miembro sostiene que, habida cuenta del carácter horizontal de la Directiva 2018/1972 y de la libertad conferida a los Estados miembros para elegir las medidas de ejecución de esta, decidió aplicar una solución análoga a la del legislador de la Unión, es decir, adoptar un nuevo acto jurídico que regulara de manera global el mercado de las telecomunicaciones, a saber, la ustawa Prawo Komunikacji Elektronicznej (Ley de Comunicaciones Electrónicas), acompañada de la ustawa — Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo komunikacji elektronicznej (Ley por la que se establece la normativa de ejecución de la Ley de Comunicaciones Electrónicas).
- 19 Según la República de Polonia, para empezar, debido a su amplio alcance, la adopción de los proyectos de estas dos leyes tuvo que ir precedida de la elaboración de varios análisis en cuanto al fondo y desde la perspectiva legislativa, así como de una amplia consulta tanto de la administración pública como de los consumidores y profesionales.
- 20 A continuación, afirma que el carácter complejo e impreciso de las disposiciones de la Directiva 2018/1972 generó una serie de dudas en cuanto a su interpretación que dieron lugar a divergencias de opinión entre los actores implicados en el trabajo legislativo. En particular, estas dudas versaban sobre la determinación del ámbito de aplicación personal de esta Directiva y sobre la categoría de servicios de comunicaciones electrónicas en la que debían incluirse determinados servicios RCS (*Rich Communication Services*). A este último respecto, aduce que la propia Comisión no respondió de manera útil a una petición formulada por la República de Polonia.
- 21 Por último, aduce que los trabajos legislativos se retrasaron debido a la pandemia de COVID-19, que dificultó la organización de las reuniones de concertación y de las consultas e implicó numerosas ausencias de personas implicadas en dichos trabajos. Por otra parte, afirma que esta pandemia impuso un tratamiento paralelo de numerosas cuestiones relevantes, relativas en particular a la salud pública, la seguridad del Estado y la seguridad y el orden públicos.
- 22 En su escrito de réplica, la Comisión responde que ninguna de las circunstancias invocadas por la República de Polonia puede justificar que, en la fecha de presentación de dicho escrito, ese Estado miembro no hubiera cumplido sus obligaciones relativas a la transposición de la Directiva 2018/1972.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 23 Según jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro afectado tal como esta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado, de manera que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia [sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 15 y jurisprudencia citada].

- 24 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, si una directiva prevé expresamente que los Estados miembros están obligados a garantizar que las disposiciones necesarias para su cumplimiento hagan referencia a dicha directiva o vayan acompañadas de tal referencia en su publicación oficial, es necesario, en todo caso, que los Estados miembros adopten un acto positivo de transposición de la directiva de que se trate [sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 16 y jurisprudencia citada].
- 25 En el caso de autos, el plazo para responder al dictamen motivado expiró el 23 de noviembre de 2021. Por lo tanto, la existencia o no del supuesto incumplimiento ha de apreciarse a la vista del estado de la legislación interna en vigor en esa fecha [véase, en este sentido, la sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 17 y jurisprudencia citada].
- 26 A este respecto, consta que, en dicha fecha, la República de Polonia no había adoptado las medidas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva 2018/1972 ni, por tanto, había comunicado dichas medidas a la Comisión.
- 27 Para justificar su incumplimiento, la República de Polonia formula varias alegaciones, que se basan, en primer término, en su decisión de adoptar nuevos actos legislativos para regular de manera global el mercado de las telecomunicaciones, cuyo proceso de adopción fue particularmente complejo; en segundo término, en el carácter impreciso de las disposiciones de la Directiva 2018/1972, y, en tercer término, en las consecuencias de la pandemia de COVID-19.
- 28 Pues bien, tales alegaciones no pueden justificar el incumplimiento reprochado por la Comisión.
- 29 En efecto, en primer término, el carácter supuestamente complejo del proceso legislativo interno de transposición de la Directiva 2018/1972 no resulta pertinente, puesto que, según reiterada jurisprudencia, prácticas o situaciones del ordenamiento jurídico interno de un Estado miembro no justifican el incumplimiento de las obligaciones y los plazos resultantes de las directivas de la Unión ni, por lo tanto, la transposición tardía o incompleta de estas [sentencia de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, apartado 79 y jurisprudencia citada].
- 30 En segundo término, el supuesto carácter impreciso y complejo de las disposiciones de la Directiva 2018/1972 no excluye el incumplimiento en cuestión. En efecto, como afirma fundadamente la Comisión, cuando el legislador de la Unión fijó el plazo de transposición de esta Directiva, conocía el grado de complejidad y de precisión de esta y, en todo caso, correspondía únicamente a dicho legislador prorrogar ese plazo y no a los Estados miembros establecer excepciones al mismo ni a la Comisión tolerar tales excepciones. Pues bien, la República de Polonia no alega haber tomado las iniciativas necesarias para intentar obtener tal prórroga.
- 31 En tercer término, por lo que respecta a los efectos de la pandemia de COVID-19, que se declaró a principios de 2020, basta señalar que habría correspondido al legislador de la Unión prorrogar el plazo de transposición de la Directiva 2018/1972 si hubiera considerado que los efectos de esa pandemia, que afectó a todo el territorio de la Unión, eran tales que impedían a los Estados miembros cumplir las obligaciones que les incumbían en virtud de dicha Directiva.

- 32 En consecuencia, procede declarar que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 124, apartado 1, de la Directiva 2018/1972 al no haber adoptado, al término del plazo señalado en el dictamen motivado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicha Directiva y, por tanto, al no haber comunicado tales disposiciones a la Comisión.

Sobre las pretensiones formuladas en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3

Alegaciones de las partes

- 33 En su escrito de interposición de recurso, la Comisión sostiene, por una parte, que la Directiva 2018/1972 fue adoptada con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y que, por tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, y, por otra parte, que el incumplimiento por parte de la República de Polonia de las obligaciones establecidas en el artículo 124 de dicha Directiva, al no haberle comunicado las disposiciones de transposición de esta última, constituye manifiestamente una falta de comunicación de las medidas de transposición de dicha Directiva, en el sentido del artículo 260 TFUE, apartado 3.
- 34 La Comisión recuerda que, en el punto 23 de su Comunicación 2011/C 12/01, titulada «Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE» (DO 2011, C 12, p. 1) (en lo sucesivo, «Comunicación de 2011»), precisó que las sanciones que proponga en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, se calcularán con arreglo al mismo método que el utilizado para los recursos ante el Tribunal de Justicia en virtud de dicho artículo 260, apartado 2, tal como se expone en los puntos 14 a 18 de su Comunicación SEC(2005) 1658, titulada «Aplicación del artículo [260 TFUE]» (DO 2007, C 126, p. 15) (en lo sucesivo, «Comunicación de 2005»).
- 35 Por consiguiente, estima que la determinación de la sanción debe basarse, en primer lugar, en la gravedad de la infracción, en segundo lugar, en la duración de la misma y, en tercer lugar, en la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción para evitar la reincidencia.
- 36 En primer lugar, por lo que respecta a la gravedad de la infracción, con arreglo al punto 16 de la Comunicación de 2005 y a la Comunicación de 2011, la Comisión fija el coeficiente de gravedad teniendo en cuenta dos parámetros, a saber, por una parte, la importancia de las normas de la Unión que han sido objeto de la infracción y, por otra parte, sus consecuencias para los intereses generales y particulares en cuestión.
- 37 Así, por una parte, la Comisión señala que la Directiva 2018/1972 es el principal acto legislativo en el ámbito de las comunicaciones electrónicas. Según afirma, para empezar, el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (en lo sucesivo, «CECE») moderniza el marco regulador de la Unión relativo a las comunicaciones electrónicas reforzando las posibilidades de elección y los derechos de los consumidores, garantizando unas normas de servicios de comunicaciones más estrictas, favoreciendo las inversiones en redes de muy alta capacidad y promoviendo el acceso inalámbrico a la conectividad de muy alta capacidad en toda la Unión. A continuación, señala que el CECE establece normas para la organización del sector de las comunicaciones electrónicas, incluido su marco institucional y su gobernanza. A juicio de dicha institución, las disposiciones de este refuerzan el papel de las autoridades nacionales de reglamentación estableciendo un conjunto mínimo de competencias para dichas autoridades y reforzando su independencia, mediante el establecimiento de criterios para los nombramientos, y las obligaciones en materia de comunicación de información. Además, el CECE garantiza también

una gestión eficaz y efectiva del espectro radioeléctrico (en lo sucesivo, «espectro»). Según la Comisión, estas disposiciones refuerzan la coherencia de las prácticas de los Estados miembros en lo que respecta a los aspectos esenciales de las autorizaciones relacionadas con el espectro. Dichas disposiciones fomentan la competencia entre infraestructuras y el despliegue de redes de muy alta capacidad en toda la Unión. Por último, dicha institución sostiene que el CECE regula distintos aspectos de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluidas las obligaciones de servicio universal, los recursos de numeración y los derechos de los usuarios finales. A su juicio, el refuerzo de estas normas tiene como finalidad aumentar la seguridad y la protección de los consumidores, en particular en lo que se refiere al acceso a estos servicios a un coste asequible.

- 38 Por otra parte, la Comisión afirma, en primer término, que el hecho de no haber transpuesto la Directiva 2018/1972 al Derecho Polaco menoscaba las prácticas de regulación en toda la Unión en lo que respecta a la gestión del sistema de comunicaciones electrónicas, las autorizaciones vinculadas al espectro y las normas de acceso al mercado. Sostiene que, en consecuencia, las empresas no se benefician ni de procedimientos más coherentes y previsibles para la concesión o renovación de los derechos de uso del espectro existente ni de la previsibilidad de la regulación resultante de la duración mínima de veinte años de las licencias de uso del espectro. A su parecer, tales deficiencias tienen una influencia directa en la disponibilidad y el despliegue de redes de muy alta capacidad en la Unión. En segundo término, aduce que los consumidores no pueden beneficiarse de una serie de ventajas tangibles que les confiere dicha Directiva, como son las soluciones relativas al acceso a la prestación de servicios de comunicaciones asequibles, la exigencia de proporcionarles información clara sobre los contratos, la obligación de aplicar tarifas transparentes, la simplificación del cambio de proveedores de redes con el fin de promover precios minoristas más asequibles y la obligación de los operadores de ofrecer a los usuarios finales con discapacidad un acceso equivalente a los servicios de comunicaciones.
- 39 Al no haber identificado factores agravantes o atenuantes, la Comisión propone aplicar un coeficiente de gravedad de 10 en el presente asunto.
- 40 En segundo lugar, por lo que respecta a la duración del incumplimiento, la Comisión sostiene que esta corresponde al período comprendido entre el día siguiente a la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva 2018/1972, a saber, el 22 de diciembre de 2020, y la fecha de adopción de la decisión de interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia, a saber, el 6 de abril de 2022. De ello se deduce que el plazo pertinente es de quince meses. Según la Comisión, aplicando el coeficiente de 0,10 por mes previsto en el punto 17 de la Comunicación de 2005, en relación con la Comunicación de 2011, el coeficiente de duración sería por tanto de 1,5.
- 41 En tercer lugar, en cuanto a la capacidad de pago de la República de Polonia, la Comisión aplicó el factor «n» previsto en su Comunicación 2019/C 70/01, titulada «Modificación del método de cálculo de los pagos a tanto alzado y las multas coercitivas diarias propuestos por la Comisión en los procedimientos de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea» (DO 2019, C 70, p. 1). Según dicha institución, este factor tiene en cuenta dos elementos, a saber, el producto interior bruto (PIB) y el peso institucional del Estado miembro de que se trate, representado por el número de escaños atribuidos a dicho Estado miembro en el Parlamento Europeo.
- 42 Aunque el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de estado — Ferroníquel) (C-51/20, EU:C:2022:36), ya cuestionó la pertinencia tanto de este segundo elemento como del coeficiente de ajuste de 4,5 previstos en

dicha Comunicación, la Comisión decidió, no obstante, aplicar en el caso de autos los criterios previstos en esta, a la espera de la adopción de una nueva comunicación que tenga en cuenta esa jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia.

- 43 Así, según la Comisión, de conformidad con su Comunicación 2022/C 74/02, titulada «Actualización de los datos utilizados para el cálculo de las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas que propondrá la Comisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los procedimientos de infracción» (DO 2022, C 74, p. 2) (en lo sucesivo, «Comunicación de 2022»), el factor «n» para la República de Polonia es de 1,45.
- 44 De conformidad con su Comunicación 2017/C 18/02, titulada «Derecho de la [Unión]: mejores resultados gracias a una mejor aplicación» (DO 2017, C 18, p. 10), la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que imponga a la República de Polonia, por una parte, una multa coercitiva por el período comprendido entre la fecha del pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto y la de su plena ejecución y, por otra parte, una suma a tanto alzado por el período comprendido entre el día siguiente a la fecha de expiración del plazo de transposición establecido en la Directiva 2018/1972 y la fecha en la que dicho Estado miembro cumpla plenamente las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva o la del mencionado pronunciamiento.
- 45 Por lo que respecta a la multa coercitiva, la Comisión recuerda que, de conformidad con el punto 18 de la Comunicación de 2005, el importe de esta debe tener por efecto que la sanción sea tanto proporcionada como disuasoria. Según dicha institución, para ello, el importe de la multa coercitiva diaria se calcula multiplicando el tanto alzado de base uniforme por un coeficiente de gravedad y un coeficiente de duración, y posteriormente por el factor «n» aplicable al Estado miembro de que se trate. Pues bien, el tanto alzado de base uniforme para el cálculo de la multa coercitiva es, con arreglo a la Comunicación de 2022, de 2 726 euros diarios. Como se ha señalado en los apartados 39 y 40 de la presente sentencia, los coeficientes de gravedad y de duración propuestos por la Comisión son, respectivamente, de 10 y de 1,5. El factor «n» para la República de Polonia es de 1,45. Así pues, el importe de la multa coercitiva diaria propuesto por la Comisión es de 59 290,5 euros, a partir de la fecha del pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto.
- 46 En lo que concierne a la suma a tanto alzado, la Comisión aduce que del punto 20 de la Comunicación de 2005 se desprende que dicha suma debe tener al menos un umbral mínimo fijo, que refleje el principio de que cualquier caso de incumplimiento persistente del Derecho de la Unión representa en sí, independientemente de cualquier circunstancia agravante, un ataque al principio de legalidad en una comunidad de Derecho que requiere una sanción real. Según afirma, de conformidad con la Comunicación de 2022, la suma a tanto alzado mínima para la República de Polonia es de 3 270 000 euros.
- 47 La Comisión señala que, con arreglo al método establecido en las Comunicaciones de 2005 y de 2011, si el resultado del cálculo de la suma a tanto alzado supera esa suma a tanto alzado mínima, propondrá al Tribunal de Justicia que determine la suma a tanto alzado mediante la multiplicación de un importe diario por el número de días durante los cuales la infracción de que se trate haya persistido entre el día siguiente a la fecha de expiración del plazo de transposición establecido en la directiva en cuestión y la fecha en la que finalice la infracción o, en su defecto, aquella en que se dicte la sentencia en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3. Así pues, sostiene que el importe diario de la suma a tanto alzado debe calcularse multiplicando el tanto alzado de base uniforme aplicable al cálculo del importe diario de la suma a tanto alzado por el coeficiente de gravedad y por el factor «n». Pues bien, según la Comisión, con arreglo a la Comunicación de 2022, este tanto alzado de base uniforme es de 909 euros. En el caso de autos, dado que el coeficiente de

gravedad y el factor «n» son, respectivamente, de 10 y de 1,45, de ello resulta que el importe diario de la suma a tanto alzado es de 13 180,5 euros. Según la Comisión, el importe de la mencionada suma corresponde a la multiplicación de ese importe diario por el número de días transcurridos entre el día siguiente a la fecha de expiración del plazo de transposición fijado por la Directiva 2018/1972, a saber, el 22 de diciembre de 2020, y la fecha en la que la República de Polonia cumpla las obligaciones que le incumben en virtud de esta Directiva o la del pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto, importe que no puede ser inferior a la suma a tanto alzado mínima de 3 270 000 euros, fijada por la Comunicación de 2022 en lo que respecta a dicho Estado miembro.

- 48 En su escrito de contestación, la República de Polonia sostiene que los importes de la suma a tanto alzado y de la multa coercitiva propuestos por la Comisión son excesivos y desproporcionados en relación con la gravedad del incumplimiento alegado.
- 49 En lo que atañe, por una parte, a la fijación del coeficiente de gravedad, la República de Polonia reprocha a la Comisión no haber llevado a cabo un análisis detallado, como exigen la Comunicación de 2005 y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Afirma que la Comisión se limitó a realizar formulaciones generales que no permiten determinar la importancia de las disposiciones del Derecho de la Unión infringidas ni el impacto de la falta de transposición de la Directiva 2018/1972 en el interés general y en los intereses particulares.
- 50 A su juicio, la Comisión llevó a cabo una apreciación errónea del grado de importancia real de las normas del Derecho de la Unión afectadas por el incumplimiento alegado. Según afirma, la Directiva 2018/1972 retoma en gran parte las disposiciones de directivas anteriormente vigentes, que ya habían sido plenamente transpuestas en el ordenamiento jurídico polaco, sin introducir modificaciones de naturaleza sistémica. A su parecer, algunas de estas modificaciones solo tienen un valor de redacción o una importancia menor.
- 51 En cuanto a las modificaciones consideradas esenciales por la Comisión, la República de Polonia alega que el Derecho polaco ya contiene disposiciones sustancialmente similares a las previstas en la Directiva 2018/1972 y que garantizan la realización de los objetivos perseguidos por esta. Según afirma, estas disposiciones entraron en vigor el 21 de diciembre de 2020, es decir, en la fecha de expiración del plazo de transposición de dicha Directiva.
- 52 La República de Polonia estima que, aun cuando, debido a la falta de comunicación de dichas disposiciones a la Comisión, estas no se tengan en cuenta a la hora de apreciar la existencia del incumplimiento en cuestión, deberían tenerse en cuenta para el cálculo del coeficiente de gravedad de dicho incumplimiento y, en particular, para apreciar los efectos de la falta de transposición a su debido tiempo de la Directiva 2018/1972 en el interés general y en los intereses particulares.
- 53 En lo que respecta, por otra parte, a la consideración del efecto disuasorio y, en particular, de la aplicación del factor «n», la República de Polonia estima que, al igual que en el asunto que dio lugar a la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquel) (C-51/20, EU:C:2022:36), no procede tener en cuenta el peso institucional del Estado miembro demandado en la Unión, sino que es suficiente con basarse en su PIB. En este caso, el factor «n» debería reducirse a 1,03.
- 54 En conclusión, la República de Polonia solicita una reducción del coeficiente de gravedad y del factor «n» y, por consiguiente, una reducción del importe de las sanciones solicitadas por la Comisión.

- 55 En su escrito de réplica, la Comisión considera, en primer lugar, que las alegaciones de la República de Polonia son incoherentes, ya que esta afirma, por una parte, que el texto detallado de la Directiva 2018/1972 exigía múltiples análisis de fondo y consultas públicas, incluso a consumidores y empresas, lo que provocó supuestamente un retraso en su transposición, y, por otra parte, que dicha Directiva retoma en gran parte las disposiciones de directivas anteriores, hasta el punto de que el incumplimiento de que se trata no puede tener efectos concretos y sustanciales en el mercado o en la situación de los usuarios finales.
- 56 En segundo lugar, la Comisión señala que, en la fecha de presentación de dicho escrito de réplica, las disposiciones nacionales mencionadas por la República de Polonia, que supuestamente se ajustaban a las exigencias de la Directiva 2018/1972, no le habían sido notificadas como medidas de transposición de dicha Directiva. Por tanto, no podía tenerlas en cuenta a efectos de la determinación del coeficiente de gravedad.
- 57 En primer término, la Comisión aduce que no tuvo la posibilidad de examinar si dichas disposiciones nacionales garantizaban efectivamente una transposición completa de las disposiciones de la Directiva 2018/1972.
- 58 En segundo término, sostiene que, en cualquier caso, dicha Directiva establece la obligación de comunicar a la Comisión el texto de tales disposiciones nacionales de forma adecuada, de modo que esta pueda determinar la fecha y el alcance de tal comunicación. A su parecer, la postura de la República de Polonia equivale a afirmar que la comunicación formal a la Comisión puede sustituirse por una mención, ante el Tribunal de Justicia, de las medidas de transposición de la directiva de que se trate, lo que, a su juicio, constituye una comunicación *de facto*, contradice de manera frontal el tenor de la obligación de comunicación prevista en dicha Directiva y vacía de contenido a dicha obligación, en detrimento del efecto útil del Derecho de la Unión. Lo mismo cabe decir cuando la transposición de una directiva puede efectuarse mediante normas nacionales ya en vigor. En efecto, según la Comisión, en tal caso, los Estados miembros no están dispensados de la obligación de informarla de la existencia de dichas normas.
- 59 En tercer término, la Comisión sostiene que la información que los Estados miembros están obligados a proporcionarle debe ser clara y precisa, e indicar inequívocamente cuáles son las medidas legales, reglamentarias y administrativas mediante las cuales consideran haber cumplido las distintas obligaciones que les impone la directiva de que se trate. A falta de dicha información, no estará en condiciones de verificar si el Estado miembro en cuestión ha transpuesto realmente y en su totalidad la referida directiva.
- 60 En cuarto término, la Comisión subraya que las alegaciones formuladas por la República de Polonia son de carácter general y que no es posible deducir de ellas que las normas jurídicas citadas transpongan efectiva e íntegramente las disposiciones de la Directiva 2018/1972 al ordenamiento jurídico polaco.
- 61 En tercer lugar, por lo que respecta al factor «n», la Comisión mantiene su posición.
- 62 En su escrito de réplica, la República de Polonia precisa que, por lo que respecta, en primer lugar, al coeficiente de gravedad, no niega que la obligación de adoptar medidas nacionales para garantizar la transposición completa de una directiva y la obligación de comunicar dichas medidas a la Comisión constituyen obligaciones esenciales de los Estados miembros y que el

incumplimiento de tales obligaciones debe considerarse de una gravedad considerable. Además, no considera que la comunicación formal a la Comisión pueda sustituirse por una comunicación *de facto*.

- 63 Aduce que, sin embargo, por una parte, ello no significa que, cuando la Comisión evalúa, con el fin de determinar el importe de las sanciones, los efectos de la falta de transposición a su debido tiempo de la Directiva 2018/1972 en el mercado interior y en los consumidores, pueda ignorar completamente la legislación nacional aplicable únicamente porque no le ha sido notificada. A su juicio, admitir lo contrario implicaría que, en el marco de la fijación del coeficiente de gravedad, se evaluarían los efectos potenciales del comportamiento de los Estados miembros y no los efectos reales de dicho comportamiento. Pues bien, afirma que, de conformidad con el punto 16 de la Comunicación de 2005, entre los parámetros que influyen en el coeficiente de gravedad de una infracción, se mencionan separadamente la importancia de las disposiciones del Derecho de la Unión que hayan sido objeto de dicha infracción y los efectos de esta sobre intereses de carácter general o particular. La República de Polonia estima que, en el marco del primero de estos parámetros, el alcance del acto de la Unión en cuestión se aprecia teóricamente, y ello incluye, en particular, los efectos potenciales de su falta de aplicación en los Estados miembros. En cambio, los efectos de la infracción alegada sobre intereses de carácter general o particular deben analizarse en el contexto específico, teniendo en cuenta no solo las disposiciones de la Directiva 2018/1972, sino también las circunstancias fácticas, entre las que figuran también las disposiciones nacionales vigentes, aunque estas no hayan sido notificadas. A este respecto, dicho Estado miembro hace referencia al apartado 53 de la sentencia de 25 de junio de 2013, Comisión/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423).
- 64 Por lo demás, la República de Polonia afirma que, el 25 de noviembre de 2022, notificó una serie de actos a la Comisión y que los dos proyectos de ley de transposición fueron transmitidos al Sejm (Dieta, Polonia) el 9 de diciembre de 2022, lo que, de conformidad con el punto 16.3 de la Comunicación de 2005, debe considerarse un factor atenuante, ya que ello demuestra el avance de los trabajos legislativos.
- 65 Por otra parte, dicho Estado miembro sostiene que sus alegaciones no son incoherentes. Según afirma, el hecho de que la Directiva 2018/1972 retome en gran medida directivas derogadas no excluye la existencia de una ambigüedad de las nuevas disposiciones que introduce. Las problemáticas planteadas en el escrito de contestación se refieren precisamente a estas nuevas disposiciones.
- 66 En segundo lugar, por lo que respecta al factor «n», la República de Polonia recuerda que la sentencia Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de estado — Ferroníquél) (C-51/20, EU:C:2022:36) se pronunció el 20 de enero de 2022 y que la Comisión no puede invocar análisis incompletos para justificar que no se ejecute. A su parecer, esta sentencia reviste una importancia considerable para los procedimientos en curso relativos a la falta de transposición de directivas y a la no ejecución de sentencias del Tribunal de Justicia, en los que la Comisión, por una parte, reprocha a los Estados miembros no haber cumplido sus obligaciones a su debido tiempo y, por otra parte, retrasa ella misma la ejecución de dicha sentencia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 67 Toda vez que, como resulta del apartado 32 de la presente sentencia, ha quedado acreditado que, al término el plazo señalado en el dictamen motivado, la República de Polonia no había comunicado a la Comisión ninguna medida de transposición de la Directiva 2018/1972, en el sentido del artículo 260 TFUE, apartado 3, el incumplimiento declarado está comprendido en el ámbito de aplicación de esta disposición.
- 68 La Comisión solicita la imposición de una multa coercitiva y de una suma a tanto alzado.
- 69 Pues bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la aplicación de una u otra de esas dos medidas depende de la idoneidad de cada una de ellas para cumplir el objetivo perseguido en función de las circunstancias del caso concreto. Si la imposición de una multa coercitiva resulta especialmente adaptada para inducir a un Estado miembro a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir, la condena al pago de una suma a tanto alzado descansa más bien en la apreciación de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro afectado para los intereses privados y públicos, en especial cuando el incumplimiento se ha mantenido largo tiempo [sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 54, y jurisprudencia citada].

– Sobre la pretensión de que se imponga una multa coercitiva

- 70 Por lo que respecta a la oportunidad de imponer una multa coercitiva en el caso de autos, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la imposición de una multa coercitiva solo está justificada en principio mientras el incumplimiento que esta multa pretende sancionar perdure hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia, es decir en la fecha en que concluya el procedimiento [sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartados 55 y 57 y jurisprudencia citada].
- 71 De ello se sigue que, para determinar si, en el presente asunto, cabe considerar la imposición de una multa coercitiva, procede examinar si el incumplimiento declarado en el apartado 32 de la presente sentencia perduró hasta la fecha de finalización del procedimiento, que tuvo lugar el 19 de diciembre de 2022.
- 72 A este respecto, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que, en esa fecha, la República de Polonia no había adoptado ni, por tanto, comunicado, las medidas necesarias para garantizar la transposición de las disposiciones de la Directiva 2018/1972 al Derecho polaco.
- 73 En estas circunstancias, procede declarar que, al no haber adoptado tales medidas en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia ni, por tanto, haber comunicado tales medidas a la Comisión, la República de Polonia ha persistido en su incumplimiento.
- 74 Por lo tanto, el Tribunal de Justicia considera que la condena de la República de Polonia al pago de una multa coercitiva, solicitada por la Comisión, es apropiada para garantizar que dicho Estado miembro ponga fin, lo antes posible, al incumplimiento constatado y cumpla las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2018/1972. En cambio, dado que no cabe excluir que, en el

momento en que se dicte la sentencia en el presente asunto, haya finalizado totalmente la transposición de la citada Directiva, dicha multa coercitiva solo debe imponerse en la medida en que el incumplimiento declarado en el apartado 32 de la presente sentencia persista en esa fecha.

- 75 Ha de recordarse que corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación en la materia, fijar el importe de la multa coercitiva de modo que, por una parte, sea adaptado a las circunstancias y proporcionado tanto respecto del incumplimiento declarado como de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate y, por otra parte, no supere, de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo segundo, el importe indicado por la Comisión [sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 62 y jurisprudencia citada].
- 76 En el marco del margen de apreciación de que dispone el Tribunal de Justicia a efectos de fijar el importe de la multa coercitiva, los criterios que deben tomarse en consideración para garantizar su naturaleza coercitiva, con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión, son, en principio, la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios, el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses públicos y privados en juego, así como la urgencia que hubiere en que el Estado miembro interesado cumpla sus obligaciones [sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 63 y jurisprudencia citada].
- 77 En primer lugar, en lo que respecta a la gravedad de la infracción, es preciso recordar que la obligación de adoptar las medidas nacionales para garantizar la transposición completa de una directiva y la obligación de comunicar dichas medidas a la Comisión constituyen obligaciones básicas de los Estados miembros destinadas a garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión y que, por lo tanto, debe considerarse que su incumplimiento reviste una gravedad considerable [sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 64 y jurisprudencia citada].
- 78 En el caso de autos, procede declarar que, como se desprende del apartado 32 de la presente sentencia, el término del plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, el 23 de noviembre de 2021, la República de Polonia incumplía las obligaciones de transposición que le incumbían en virtud de la Directiva 2018/1972, de modo que no se garantizó la plena efectividad del Derecho de la Unión. La gravedad de este incumplimiento se ve acrecentada por la circunstancia de que, en esa fecha, la República de Polonia no había comunicado todavía ninguna medida de transposición de dicha Directiva.
- 79 Además, como señala la Comisión, la Directiva 2018/1972 es el principal acto legislativo en el ámbito de las comunicaciones electrónicas.
- 80 En particular, para empezar, a tenor del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2018/1972, esta «establece un marco armonizado para la regulación de las redes de comunicaciones electrónicas, los servicios de comunicaciones electrónicas, los recursos y servicios asociados y algunos aspectos de los equipos terminales. Fija las misiones de las autoridades nacionales de reglamentación y, cuando proceda, de otras autoridades competentes, e introduce una serie de procedimientos para garantizar la aplicación armonizada del marco regulador en toda la Unión.»

- 81 A continuación, según el artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva, esta pretende, por una parte, la realización de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas que haga posible el despliegue y adopción de redes de muy alta capacidad y el mantenimiento de una competencia sostenible, la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas, la accesibilidad, la seguridad de las redes y los servicios, y que redunde en beneficio de los usuarios finales, y, por otra parte, garantizar la prestación al público de servicios de comunicaciones electrónicas de buena calidad y asequibles en toda la Unión a través de una competencia y una libertad de elección reales, tratar las circunstancias en que las necesidades de los usuarios finales no se vean atendidas de manera satisfactoria por el mercado, incluidos aquellos con discapacidad para que puedan acceder a los servicios en pie de igualdad con los demás, e instaurar los oportunos derechos de los usuarios finales.
- 82 Por último, como resulta de los considerandos 2 y 3 de dicha Directiva, esta introduce modificaciones en el marco regulador que estaba en vigor antes de su adopción con el fin de tener en cuenta la evolución de la tecnología y del mercado.
- 83 Es cierto que, como señala la República de Polonia, el ámbito de que se trata ya está regulado por otros actos del Derecho de la Unión, que dicha Directiva modifica o sustituye.
- 84 Dicho esto, la referida Directiva no se limita a codificar tales actos. En efecto, como pone de relieve la Comisión sin ser contradicha por la República de Polonia, el CECE refuerza, en particular, las posibilidades de elección y los derechos de los consumidores, garantizando unas normas de servicios de comunicación más estrictas, y el papel de las autoridades reguladoras nacionales, fijando un conjunto mínimo de competencias para dichas autoridades y reforzando su independencia, mediante el establecimiento de criterios para los nombramientos, y las obligaciones en materia de comunicación de información. Además, el CECE regula distintos aspectos de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluidas las obligaciones de servicio universal, los recursos de numeración y los derechos de los usuarios finales. El refuerzo de las normas de organización del sector de las comunicaciones electrónicas establecidas por el CECE tiene como finalidad aumentar la seguridad y la protección de los consumidores, en particular en lo que se refiere al acceso a estos servicios a un coste asequible.
- 85 Pues bien, como alega fundadamente la Comisión, la falta de transposición de la Directiva 2018/1972 por parte de la República de Polonia, en primer término, menoscaba las prácticas de regulación en toda la Unión en lo que respecta a la gestión del sistema de comunicaciones electrónicas, las autorizaciones vinculadas al espectro y las normas de acceso al mercado. En consecuencia, las empresas no se benefician ni de procedimientos más coherentes y previsibles para la concesión o renovación de los derechos de uso del espectro existente ni de la previsibilidad de la regulación resultante de la duración mínima de veinte años de las licencias de uso del espectro. Tales deficiencias tienen una influencia directa en la disponibilidad y el despliegue de redes de muy alta capacidad en la Unión. En segundo término, los consumidores no pueden beneficiarse de una serie de ventajas tangibles que les confiere dicha Directiva, como son las soluciones relativas al acceso a la prestación de servicios de comunicaciones asequibles, la exigencia de proporcionarles información clara sobre los contratos, la obligación de aplicar tarifas transparentes, la simplificación del cambio de proveedores de redes con el fin de promover precios minoristas más asequibles y la obligación de los operadores de ofrecer a los usuarios finales con discapacidad un acceso equivalente a los servicios de comunicaciones.

- 86 En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de la infracción, es preciso recordar que, en principio, esta debe evaluarse teniendo en cuenta la fecha en la que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos y que tal apreciación de los hechos debe considerarse producida en la fecha en que concluye el procedimiento [véase, en este sentido, la sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartados 66 y 79 y jurisprudencia citada].
- 87 Por lo que se refiere, por una parte, al inicio del período que debe tenerse en cuenta para fijar el importe de la multa coercitiva cuyo pago haya de imponerse en aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia ha declarado que la fecha que ha de considerarse para evaluar la duración del incumplimiento de que se trata es la de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado [véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 79, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 90].
- 88 En el caso de autos, no se refuta fundadamente que, cuando expiró el plazo fijado en el dictamen motivado, a saber, el 23 de noviembre de 2021, la República de Polonia no había adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva 2018/1972 ni había comunicado, por tanto, esas medidas a la Comisión.
- 89 Por otra parte, como se desprende de los apartados 72 y 73 de la presente sentencia, el incumplimiento declarado en el apartado 32 de esta sentencia aún no había finalizado en la fecha en que concluyó el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, a saber, el 19 de diciembre de 2022.
- 90 Pues bien, una duración de infracción de casi trece meses es considerable teniendo en cuenta que, en virtud del artículo 124 de la Directiva 2018/1972, los Estados miembros tenían la obligación de transponer lo dispuesto en dicha Directiva a más tardar el 21 de diciembre de 2020.
- 91 Dicho esto, procede tener en cuenta que esta duración pudo resultar, en parte, de las circunstancias excepcionales derivadas de la pandemia de COVID-19. En efecto, la República de Polonia sostiene, sin ser contradicha a este respecto, que estas circunstancias, imprevisibles e independientes de su voluntad, retrasaron el proceso legislativo necesario para la transposición de la Directiva 2018/1972 y, por consiguiente, prolongaron el período durante el cual persistió el incumplimiento declarado en el apartado 32 de la presente sentencia.
- 92 En tercer lugar, por lo que respecta a la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que hay que tener en cuenta el PIB de ese Estado miembro, como se presenta en la fecha en que el Tribunal de Justicia examina los hechos [véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 85, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 97].
- 93 La Comisión propone que se tenga en cuenta, además del PIB de la República de Polonia, el peso institucional de dicho Estado miembro en la Unión expresado por el número de escaños de que ese Estado miembro dispone en el Parlamento. La Comisión considera asimismo que debe utilizarse un coeficiente de ajuste de 4,5 para garantizar el carácter proporcionado y disuasorio de las sanciones cuya imposición a dicho Estado miembro solicita al Tribunal de Justicia.

- 94 Sin embargo, como alega fundadamente la República de Polonia, el Tribunal de Justicia ha precisado recientemente de manera muy clara, por una parte, que la toma en consideración del peso institucional del Estado miembro de que se trate no resulta indispensable para garantizar una disuasión suficiente e inducir a dicho Estado miembro a modificar su comportamiento actual o futuro y, por otra parte, que la Comisión no ha demostrado los criterios objetivos sobre cuya base fijó el valor del coeficiente de ajuste en 4,5 [véase, en este sentido, la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de estado — Ferroníquell), C-51/20, EU:C:2022:36, apartados 115 y 117].
- 95 Habida cuenta de lo anterior y a la luz de la facultad de apreciación que reconoce al Tribunal de Justicia el artículo 260 TFUE, apartado 3, que establece que la multa coercitiva que imponga no podrá superar el importe indicado por la Comisión, en el caso de que el incumplimiento declarado en el apartado 32 de la presente sentencia persista en la fecha en que se dicte la presente sentencia, procede condenar a la República de Polonia a pagar a la Comisión, desde esa fecha y hasta que dicho Estado miembro haya puesto fin a ese incumplimiento, una multa coercitiva diaria de 50 000 euros.

– *Sobre la pretensión de que se imponga una suma a tanto alzado*

- 96 En lo que atañe a la oportunidad de imponer una suma a tanto alzado en el caso de autos, ha de recordarse que corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conozca y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones pecuniarias que resulten apropiadas, en particular para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión [sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 69 y jurisprudencia citada].
- 97 En el caso de autos, procede considerar que, pese al hecho de que la República de Polonia cooperó con los servicios de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento administrativo previo y de que los mantuvo informados de las razones que le impidieron realizar la transposición de la Directiva 2018/1772 al Derecho polaco, el conjunto de elementos jurídicos y fácticos que rodearon al incumplimiento declarado, a saber, la absoluta falta de comunicación de las medidas necesarias para esta transposición cuando expiró el plazo fijado en el dictamen motivado e incluso en la fecha de interposición del presente recurso o la de la apreciación de los hechos por el Tribunal de Justicia, constituye un indicador de que la prevención efectiva de la repetición futura de infracciones análogas del Derecho de la Unión requiere adoptar una medida disuasoria, como la imposición de una suma a tanto alzado [véase, por analogía, la sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 70 y jurisprudencia citada].
- 98 De ello se sigue que procede imponer a la República de Polonia una suma a tanto alzado.
- 99 Por lo que respecta al cálculo de esa suma a tanto alzado, procede recordar que corresponde al Tribunal de Justicia, en ejercicio de su facultad de apreciación en la materia según queda delimitada por las propuestas de la Comisión, determinar la suma a tanto alzado al pago de la cual un Estado miembro puede ser condenado en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, de tal manera que sea, por una parte, adaptada a las circunstancias y, por otra, proporcionada a la infracción cometida. Entre los factores pertinentes a este respecto figuran, en particular, la gravedad del incumplimiento declarado, el período durante el que dicho incumplimiento ha

persistido y la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión [sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 73 y jurisprudencia citada].

- 100 Como se ha recordado en el apartado 86 de la presente sentencia, la duración de la infracción debe evaluarse, en principio, teniendo en cuenta la fecha en la que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos y tal apreciación debe considerarse producida en la fecha en que concluye el procedimiento.
- 101 En lo que atañe, por un lado, al inicio del período que debe tenerse en cuenta para fijar el importe de la suma a tanto alzado cuyo pago haya de imponerse en aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia ha declarado que, a diferencia de la multa coercitiva diaria, la fecha que ha de considerarse para evaluar la duración del incumplimiento de que se trata no es la de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, sino la fecha en la que expira el plazo de transposición previsto por la Directiva en cuestión [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 79, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 90].
- 102 En el caso de autos, no se rebate válidamente que, en la fecha en la que expiró el plazo de transposición establecido en el artículo 124 de la Directiva 2018/1972, a saber, el 21 de diciembre de 2020, la República de Polonia no había adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la transposición de dicha Directiva ni había, por tanto, comunicado a la Comisión tales medidas.
- 103 Por otra parte, como ya se ha señalado en el apartado 89 de la presente sentencia, en la fecha de conclusión del procedimiento, a saber, el 19 de diciembre de 2022, el incumplimiento declarado en el apartado 32 de esta sentencia aún no había finalizado, de modo que, en esa fecha, ese incumplimiento había durado 728 días.
- 104 No obstante, procede tomar en consideración que la duración de este incumplimiento pudo resultar, en parte, de las circunstancias excepcionales a que se hace referencia en el apartado 91 de esta sentencia.
- 105 De ello se sigue que, habida cuenta también de las consideraciones relativas tanto a la gravedad de la infracción, que figuran en los apartados 77 a 85 de la presente sentencia, como a la capacidad de pago de la República de Polonia, recogidas en los apartados 92 a 94 de esta sentencia, y a la vista de la facultad de apreciación reconocida al Tribunal de Justicia en el artículo 260 TFUE, apartado 3, que establece que este no podrá, por lo que respecta a la suma a tanto alzado cuyo pago imponga, superar el importe indicado por la Comisión, procede considerar que la prevención efectiva de la repetición futura de infracciones análogas a la del artículo 124 de la Directiva 2018/1972 y que afecten a la plena efectividad del Derecho de la Unión requiere la imposición de una suma a tanto alzado cuyo importe debe fijarse en 4 millones de euros.
- 106 En consecuencia, procede condenar a la República de Polonia a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 4 millones de euros.

Costas

- 107 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República de Polonia y por haber sido desestimados los motivos invocados por esta, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión.

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

- 1) **Declarar que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 124, apartado 1, de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, al no haber adoptado, al término del plazo señalado en el dictamen motivado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicha Directiva y, por tanto, al no haber comunicado tales disposiciones a la Comisión Europea.**
- 2) **Declarar que la República de Polonia ha persistido en su incumplimiento al no haber adoptado, en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia, las medidas necesarias para transponer a su Derecho interno las disposiciones de la Directiva 2018/1972 ni haber comunicado, por tanto, a la Comisión Europea esas medidas.**
- 3) **Condenar a la República de Polonia, en el caso de que el incumplimiento declarado en el punto 1 persista en la fecha en que se dicte la presente sentencia, a pagar a la Comisión Europea, desde esa fecha y hasta que dicho Estado miembro haya puesto fin a ese incumplimiento, una multa coercitiva diaria de 50 000 euros.**
- 4) **Condenar a la República de Polonia a abonar a la Comisión Europea una suma a tanto alzado de 4 millones de euros.**
- 5) **Condenar a la República de Polonia a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea.**

Firmas