



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 8 de julio de 2019*

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad — Directiva 2014/61/UE — Falta de transposición o de comunicación de las medidas de transposición — Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Pretensión de condena al pago de una multa coercitiva diaria — Cálculo del importe de la multa coercitiva»

En el asunto C-543/17,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3, el 15 de septiembre de 2017,

Comisión Europea, representada por las Sras. J. Hottiaux, C. Cattabriga y L. Nicolae y por los Sres. G. von Rintelen y R. Troosters, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado inicialmente por el Sr. P. Cottin y por las Sras. C. Pochet, J. Van Holm y L. Cornelis, posteriormente por el Sr. Cottin y la Sra. Pochet, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. P. Vernet y S. Depré y por la Sra. M. Lambert de Rouvroit, abogados, y por la Sra. A. Van Acker y el Sr. N. Lollo, expertos,

parte demandada,

apoyado por:

República Federal de Alemania, representada inicialmente por el Sr. T. Henze y la Sra. S. Eisenberg, posteriormente por la Sra. S. Eisenberg, en calidad de agentes,

República de Estonia, representada por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente,

Irlanda, representada por las Sras. M. Browne y G. Hodge y por el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. G. Gilmore, BL, y el Sr. P. McGarry, SC,

Reino de España, representado inicialmente por la Sra. A. Gavela Llopis y el Sr. A. Rubio González, posteriormente por el Sr. Rubio González, en calidad de agentes,

República Francesa, representada por las Sras. E. de Moustier, C. David, A.-L. Desjonquères e I. Cohen y por los Sres. B. Fodda y D. Colas, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: francés.

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

República de Lituania, representada inicialmente por las Sras. G. Taluntytė y L. Bendoraitytė y por el Sr. D. Kriauciūnas, posteriormente por la Sra. Bendoraitytė, en calidad de agentes,

Hungría, representada por los Sres. M.Z. Fehér y G. Koós y por la Sra. Z. Wagner, en calidad de agentes,

República de Austria, representada por los Sres. G. Hesse y G. Eberhard y la Sra. C. Drexel, en calidad de agentes,

Rumanía, representada por el Sr. C.-R. Canțar y por las Sras. R. I. Hațieganu y L. Lițu, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, M. Vilaras y E. Regan, la Sra. C. Toader, el Sr. F. Biltgen (Ponente), la Sra. K. Jürimäe y el Sr. C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar,

Secretario: Sr. M.-A. Gaudissart, secretario adjunto;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de enero de 2019;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de abril de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia, por una parte, 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 (DO 2014, L 155, p. 1), al no haber adoptado, 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 comunicado esas disposiciones a la Comisión y, por otra parte, que imponga a dicho Estado miembro el pago de una multa coercitiva de 54 639,36 euros por día, reducida finalmente a 6 071,04 euros por día, a partir de la fecha del pronunciamiento de la sentencia por incumplir la obligación de informar sobre las medidas de transposición de la citada Directiva.

Marco jurídico

2 Según el artículo 1 de la Directiva 2014/61:

«1. La presente Directiva pretende facilitar e incentivar el despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad fomentando la utilización conjunta de las infraestructuras físicas existentes y el despliegue más eficiente de otras nuevas, de manera que resulte posible desplegar dichas redes a un menor coste.

2. La presente Directiva establece los requisitos mínimos aplicables a las obras civiles e infraestructuras físicas, con vistas a la aproximación de determinados aspectos de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en esos ámbitos.

3. Los Estados miembros podrán mantener o introducir medidas conformes con el Derecho de la Unión que superen los requisitos mínimos establecidos por la presente Directiva a fin de alcanzar mejor el objetivo contemplado en el apartado 1.

[...]»

3 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Definiciones», establece:

«A efectos de la presente Directiva, se aplicarán las definiciones que figuran en la Directiva 2002/21/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco) (DO 2002, L 108, p. 33].

Se aplicarán asimismo las siguientes definiciones:

[...]

7) “infraestructura física en el interior del edificio”: infraestructura física o instalaciones en la localización del usuario final, que incluyen elementos de propiedad conjunta, destinada a albergar redes de acceso alámbricas y/o inalámbricas, cuando tales redes de acceso son capaces de prestar servicios de comunicaciones electrónicas y conectar el punto de acceso al edificio con el punto de terminación de la red;

8) “infraestructura física en el interior del edificio adaptada a la alta velocidad”: infraestructura física en el interior del edificio destinada a albergar elementos o a hacer posible el suministro de redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad;

9) “trabajos de renovación en profundidad”: obras de construcción o de ingeniería civil en la localización del usuario final que incluyan modificaciones estructurales de la totalidad de la infraestructura física del edificio o de una parte significativa de la misma, y precisen de un permiso de construcción;

[...]

11) “punto de acceso”: un punto físico, ubicado en el interior o el exterior del edificio, y accesible para las empresas que suministran o están autorizadas a suministrar redes públicas de comunicaciones, a través del cual es posible acceder a la infraestructura física en el interior del edificio adaptada a la alta velocidad.»

4 Con arreglo al artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2014/61:

«A petición expresa por escrito de una empresa que suministre o esté autorizada para suministrar redes públicas de comunicaciones electrónicas, 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. Dicha solicitud especificará los elementos de red afectados con vistas al despliegue de elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad. Los estudios sobre el terreno de los elementos de red especificados se autorizarán en el plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la solicitud formulada por escrito en condiciones proporcionadas, no discriminatorias y transparentes, sin perjuicio de las limitaciones en virtud del apartado 1.»

5 A tenor del artículo 8 de la citada Directiva:

«1. Los Estados miembros garantizarán que todos los edificios de nueva construcción en la ubicación del usuario final, incluidos los elementos de los mismos sometidos a propiedad conjunta, para los que se hayan presentado solicitudes de permisos de construcción con posterioridad al 31 de diciembre de 2016, estén equipados con una infraestructura física en el interior del edificio adaptada a la alta velocidad, hasta los puntos de terminación de la red. La misma obligación se aplicará en el caso de las obras de renovación en profundidad para las que se hayan presentado solicitudes de permisos de construcción con posterioridad al 31 de diciembre de 2016.

2. Los Estados miembros garantizarán que todos los edificios de varias viviendas de nueva construcción para los que se hayan presentado solicitudes de permisos de construcción con posterioridad al 31 de diciembre de 2016 estén equipados con un punto de acceso. La misma obligación se aplicará en el caso de las obras de renovación en profundidad relativas a edificios de varias viviendas para las que se hayan presentado solicitudes de permisos de construcción con posterioridad al 31 de diciembre de 2016.

3. Los edificios equipados de conformidad con el presente artículo tendrán derecho a recibir el distintivo voluntario de la Unión que indica la adaptación a la banda ancha.

4. Los Estados miembros podrán eximir de las obligaciones previstas en los apartados 1 y 2 determinadas categorías de edificios, en particular las viviendas individuales, o de obras de renovación en profundidad cuando el coste del cumplimiento de dichas obligaciones sea desproporcionado, como por ejemplo en términos de costes para los propietarios individuales o para las comunidades de propietarios o en términos de tipo de edificio, como determinadas categorías de monumentos, edificios históricos, casas de vacaciones, edificios militares o de otro tipo utilizados para fines de seguridad nacional. Dichas excepciones deberán ser debidamente motivadas. Las partes interesadas tendrán la oportunidad de presentar observaciones sobre los proyectos de excepciones dentro de un plazo razonable. Toda excepción de este tipo deberá notificarse a la Comisión.»

6 El artículo 13 de esta misma Directiva, que lleva por título «Transposición», dispone:

«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.»

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 7 El 23 de marzo de 2016, al no haber sido informada por el Reino de Bélgica sobre la adopción y la publicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2014/61 al término del plazo de transposición fijado en el artículo 13 de dicha Directiva, esto es, el 1 de enero de 2016, la Comisión remitió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento.
- 8 La respuesta del Reino de Bélgica, de 11 de julio de 2016, revela que, en dicha fecha, las medidas de transposición no estaban sino en fase de preparación. Por tanto, el 30 de septiembre de 2016, la Comisión remitió un dictamen motivado a ese Estado miembro en el que lo exhortaba a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las exigencias establecidas en la Directiva 2014/61 en un plazo de dos meses contados a partir de su recepción.
- 9 Al haber concedido la Comisión, a instancia de las autoridades belgas, una prórroga del plazo de contestación hasta el 28 de febrero de 2017, 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. El Reino de Bélgica adjuntó a estos escritos 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).
- 10 Considerando que el Reino de Bélgica no había llevado a cabo una transposición completa de la Directiva 2014/61 ni había informado sobre las medidas nacionales de transposición de esta, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento.
- 11 Mediante escritos de 10 y de 25 de agosto y de 12 de septiembre de 2017, el Reino de Bélgica informó a la Comisión sobre diversas medidas legislativas destinadas a transponer la Directiva 2014/61 a nivel federal y en la Región Flamenca.
- 12 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 transponer dicha Directiva en su totalidad. También indicó que las propias autoridades belgas habían reconocido esta necesidad. En consecuencia, y habiendo reducido, en esa fase del procedimiento, a 12 142,08 euros por día el importe de la multa coercitiva a cuyo pago pretendía que se condenara al Reino de Bélgica, la Comisión mantuvo sus pretensiones.
- 13 En la vista, y habida cuenta de los nuevos avances realizados por el Reino de Bélgica en la transposición de la Directiva 2014/61 desde la presentación del escrito de réplica, la Comisión precisó que únicamente seguían existiendo lagunas de transposición respecto a la Región de Bruselas Capital y redujo a 6 071,04 euros por día el importe de la multa coercitiva. En cambio, dicha institución mantuvo sus restantes pretensiones.
- 14 Mediante decisiones del Presidente del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 2018 y de 21 de noviembre 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, por una parte, y Rumanía, por otra parte, en apoyo de las pretensiones del Reino de Bélgica.

Sobre el recurso

Sobre el incumplimiento basado en el artículo 258 TFUE

Alegaciones de las partes

- 15 Según la Comisión, el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva 2014/61, al no haber adoptado, 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 comunicado esas disposiciones a la Comisión.
- 16 La Comisión recuerda, en particular, que las disposiciones de una directiva deben aplicarse con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica, y que los Estados miembros no pueden alegar circunstancias de carácter interno ni dificultades prácticas para justificar la no transposición de una directiva en el plazo señalado por el legislador de la Unión. Por consiguiente, corresponde a cada Estado miembro tomar en consideración las etapas necesarias para la adopción de la legislación oportuna conforme a su ordenamiento jurídico interno al efecto de garantizar que la transposición pueda llevarse a cabo en el plazo establecido.
- 17 En el caso de autos, en virtud del artículo 13 de la Directiva 2014/61, los Estados miembros estaban obligados a adoptar las medidas nacionales necesarias para transponer las disposiciones de dicha Directiva a más tardar el 1 de enero de 2016 y a informar de ello a la Comisión. Pues bien, de las diversas comunicaciones recibidas del Reino de Bélgica se desprende que, más de año y medio después de expirar el plazo de transposición fijado por dicha Directiva, ese Estado miembro no había adoptado todas las medidas necesarias para la transposición de la citada Directiva en su totalidad. En este sentido, al término del plazo señalado en el dictamen motivado de 30 de septiembre de 2016, e incluso en la fecha en que la Comisión decidió interponer el presente recurso, a saber, el 13 de julio de 2017, los artículos 2 a 11 de la Directiva 2014/61 aún no habían sido objeto de una transposición completa en Bélgica, habiéndose transpuesto solo los artículos 5 y 6 y ello únicamente respecto a la Región de Bruselas Capital.
- 18 Ciertamente, en su escrito de réplica, la Comisión indicó que el Reino de Bélgica le había comunicado determinadas medidas de transposición adoptadas tras la interposición del recurso. Sin embargo, de dichas comunicaciones se desprende que ese Estado miembro aún no había llevado a cabo la transposición completa de las disposiciones establecidas en los artículos 2 a 4, en el artículo 7, apartado 1, y en los artículos 8 y 10 de la Directiva 2014/61.
- 19 Durante la vista, la Comisión precisó que, en esa fase del procedimiento, a pesar de los nuevos avances realizados, aún no se podía constatar que se hubiera efectuado una transposición completa del artículo 2, puntos 7 a 9 y 11, del artículo 4, apartado 5, y del artículo 8 de la Directiva 2014/61.
- 20 El Reino de Bélgica subraya que, desde el inicio del procedimiento administrativo previo, y con el fin de respetar el principio de cooperación leal, no intentó eludir el hecho de que aún debían adoptarse determinadas medidas nacionales al efecto de garantizar la transposición de la totalidad de la Directiva 2014/61. Sin embargo, dicho Estado miembro pone de relieve que las diferentes autoridades competentes a este respecto, a saber, el Estado Federal, la Región de Bruselas Capital, la Región de Valonia, la Comunidad Francesa, la Región y la Comunidad Flamencas y la Comunidad Germanófona (Bélgica), adoptaron, cada una en su ámbito de competencia, medidas destinadas a transponer la citada

Directiva o, cuando menos, tomaron las medidas necesarias para adoptar tales disposiciones. Por otra parte, aduce que, durante el procedimiento, la propia Comisión reconoció la realidad de estos esfuerzos reduciendo el importe de la multa coercitiva diaria solicitada.

- 21 Además, el Reino de Bélgica, sin cuestionar la constatación de la Comisión según la cual seguía siendo necesaria la adopción de ciertas medidas, expresó, en su escrito de contestación, su desacuerdo con la Comisión en lo que se refiere al contenido concreto de las medidas que aún quedan por adoptar.
- 22 Por último, durante la vista, y habida cuenta de la circunstancia de que la Comisión únicamente mantenía sus pretensiones relativas a la falta de transposición de determinadas disposiciones de la Directiva 2014/61 respecto a la Región de Bruselas Capital, el Reino de Bélgica reconoció que aún no se había llevado a cabo la transposición de tales disposiciones ni se había informado sobre las medidas de transposición.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 23 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (sentencias de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, C-103/00, EU:C:2002:60, apartado 23, y de 21 de marzo de 2019, Comisión/Italia, C-498/17, EU:C:2019:243, apartado 29).
- 24 En el caso de autos, la Comisión remitió su dictamen motivado al Reino de Bélgica el 30 de septiembre de 2016, de modo que el plazo de dos meses establecido en el mismo finalizaba el 30 de noviembre de 2016. Consta, sin embargo, que dicho plazo, que fue prorrogado por la Comisión a petición de las autoridades belgas, llegó finalmente a su término el 28 de febrero de 2017. Por lo tanto, la existencia o no del supuesto incumplimiento ha de ser apreciada a la vista del estado de la legislación interna en vigor en esa fecha (véase, por analogía, la sentencia de 9 de diciembre de 2004, Comisión/Francia, C-177/03, EU:C:2004:784, apartado 25).
- 25 Pues bien, así como del escrito de contestación del Reino de Bélgica de 21 de febrero de 2017 se desprende que, en esa fecha, no se había llevado a cabo una transposición completa en el Derecho nacional de la Directiva 2014/61, consta que esta situación no había cambiado a día 28 de febrero de 2017 y que, entretanto, no se había informado a la Comisión sobre ninguna otra medida de transposición de la citada Directiva.
- 26 Por consiguiente, se debe concluir que, al final del plazo fijado en el dictamen motivado, prorrogado por la Comisión, el Reino de Bélgica no había adoptado las medidas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva 2014/61 ni había comunicado las medidas de transposición de esta.
- 27 En consecuencia, procede declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva 2014/61, al no haber adoptado, a la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado de 30 de septiembre de 2016, prorrogado por la Comisión, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a dicha Directiva y, *a fortiori*, al no haber comunicado las medidas de transposición a la Comisión.

Sobre el incumplimiento basado en el artículo 260 TFUE, apartado 3

Sobre el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3

– Alegaciones de las partes

- 28 Según la Comisión, el artículo 260 TFUE, apartado 3, fue introducido por el Tratado de Lisboa con objeto de reforzar el régimen sancionador previamente instaurado por el Tratado de Maastricht. Habida cuenta del carácter innovador de la citada disposición y de la necesidad de preservar la transparencia y la seguridad jurídica, dicha institución adoptó la Comunicación sobre la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3 (DO 2011, C 12, p. 1).
- 29 El objetivo de dicha disposición es incitar con mayor fuerza a los Estados miembros a transponer las directivas en los plazos fijados por el legislador de la Unión y garantizar la aplicación de la legislación de la Unión.
- 30 La Comisión considera que el artículo 260 TFUE, apartado 3, se aplica tanto en el supuesto de que exista una ausencia total de comunicación de cualesquiera medidas de transposición de una directiva como en el caso de una comunicación parcial de dichas medidas.
- 31 Por otro lado, dicha institución estima que, dado que el artículo 260 TFUE, apartado 3, alude al incumplimiento por parte de un Estado miembro de la obligación que le incumbe de informar sobre las «medidas de transposición de una directiva», esta disposición no se aplica solamente en caso de ausencia de comunicación de las medidas nacionales de transposición de una directiva, sino que es aplicable desde el momento en que un Estado miembro no ha adoptado tales medidas. Una interpretación meramente formalista de esta disposición, según la cual esta última únicamente tendría por objeto garantizar la comunicación efectiva de las medidas nacionales, no garantizaría una transposición pertinente de todas las obligaciones derivadas de la Directiva de que se trate y privaría de toda eficacia a la obligación de transposición de las directivas al Derecho nacional.
- 32 En el caso de autos, se trata precisamente de sancionar la falta de adopción y de publicación, y, por tanto, la falta de comunicación del Reino de Bélgica a la Comisión, de todas las disposiciones jurídicas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva 2014/61 al Derecho nacional.
- 33 En respuesta a las alegaciones formuladas por el Reino de Bélgica para cuestionar la aplicabilidad del artículo 260 TFUE, apartado 3, al caso de autos, la Comisión alega, en particular, que, a diferencia del artículo 260 TFUE, apartado 2, el artículo 260 TFUE, apartado 3, no constituye una excepción a una regla general y, por tanto, no debe interpretarse de manera estricta. Según ella, esta disposición tiene un ámbito de aplicación específico.
- 34 La Comisión afirma que de los trabajos preparatorios del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se desprende que procede distinguir entre una transposición completa de una directiva y una transposición conforme de una directiva. según ella, a la luz de la nota de transmisión del Praesidium de la Convención Europea de 12 de mayo de 2003 (CONV 734/03) consta que, para los autores del texto, el control de la conformidad solo debe recaer sobre las medidas de transposición efectivamente adoptadas por el Estado miembro, entendiéndose que, lógicamente, tal control no puede efectuarse respecto a medidas que aún no han sido adoptadas y comunicadas a la Comisión.
- 35 Por consiguiente, es preciso diferenciar claramente el concepto de «transposición íntegra», por una parte, del concepto de «transposición correcta», por otra. La constatación por la Comisión de la existencia de lagunas en la transposición de una directiva no significa en modo alguno que la Comisión haya efectuado un control sobre la conformidad de las disposiciones nacionales vigentes

con dicha directiva, máxime cuando, como en el caso de autos, el propio Estado miembro que incumple su obligación admite que solo se ha transpuesto parcialmente la directiva. Además, dicha distinción queda perfectamente ilustrada por las consecuencias derivadas de la sentencia por la que se declara el incumplimiento. Si se declara la falta de conformidad de una medida legislativa nacional con el Derecho de la Unión, las autoridades nacionales competentes no podrán aplicar dicha medida, aunque el legislador nacional aún no haya extraído las consecuencias de la sentencia de que se trate. En cambio, la prohibición de aplicar una medida nacional existente no puede derivarse de una sentencia en la cual se aprecia que existen lagunas en la transposición, ya que tal sentencia solo constataría la ausencia, en el Derecho nacional, de las medidas exigidas por el Derecho de la Unión.

- 36 Habida cuenta del objetivo del artículo 260 TFUE, apartado 3, de incitar con mayor fuerza a los Estados miembros a transponer las directivas en los plazos fijados y garantizar así la eficacia real de estas, restringir la aplicación de dicha disposición únicamente a los supuestos en que exista una ausencia total de transposición acarrearía un riesgo indeseado. En su opinión, para eludir dicha aplicación, los Estados miembros podrían verse tentados a comenzar con la transposición de las disposiciones marginales de una directiva, actuando de este modo en contradicción con el objetivo del artículo 260 TFUE, apartado 3. En consecuencia, si no existiera una amenaza de sanción económica, se correría el riesgo de que se relegara a un segundo plano la transposición de las disposiciones esenciales de la directiva.
- 37 Según la Comisión, la interpretación que propone del artículo 260 TFUE, apartado 3, encuentra respaldo en la propia redacción de dicha disposición, que se refiere al incumplimiento por el Estado miembro de «la obligación de informar sobre las medidas de transposición» de una directiva. Tal redacción, por tanto, no contiene restricciones o condiciones como las invocadas por el Reino de Bélgica.
- 38 Por otra parte, no cabe sostener válidamente que las sanciones previstas por el Tratado FUE son contrarias al principio de proporcionalidad cuando, a falta de dichas sanciones, no puede garantizarse el cumplimiento de la obligación de transponer una directiva en el Derecho nacional.
- 39 El Reino de Bélgica sostiene que el artículo 260 TFUE, apartado 3, solo se aplica, contrariamente a la interpretación preconizada por la Comisión y a la propuesta del Abogado General Wathelet en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, no publicadas EU:C:2014:2441), en el supuesto de que un Estado miembro no haya comunicado ninguna medida destinada a transponer una directiva determinada. En el caso de autos, el Reino de Bélgica afirma que comunicó determinadas medidas de transposición, como reconoce la propia Comisión, de modo que, en su opinión, no le resultaría aplicable esta disposición.
- 40 En apoyo de su posición, el Reino de Bélgica alega, en particular, que la interpretación amplia del artículo 260 TFUE, apartado 3, defendida por la Comisión puede acarrear problemas de seguridad jurídica. Según él, si dicha disposición debe cubrir tanto la no comunicación como la no transposición, puede resultar complicado saber si la situación de que se trate queda incluida en el procedimiento a que se refiere dicha disposición o en el procedimiento contemplado en el artículo 258 TFUE. Además, en el marco de un mismo procedimiento, podría resultar difícil saber qué disposiciones de una directiva deben ser objeto de transposición sin que se inicie el procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 3, y qué disposiciones que no han sido objeto de transposición están comprendidas en el ámbito de aplicación del procedimiento a que se refiere el artículo 258 TFUE.
- 41 Por otro lado, el Reino de Bélgica considera que la interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3, que defiende la Comisión puede resultar contraria al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 5 TUE, apartado 4. Por una parte, los incumplimientos relativos a la transposición de directivas no constituyen necesariamente las infracciones más perjudiciales para los intereses públicos y privados amparados por las normas de la Unión. Por otra parte, sancionar toda falta de

transposición equivaldría a equiparar, en cuanto a su gravedad, dos tipos de infracciones diferentes, a saber, la no ejecución de una resolución judicial (incumplimiento tras incumplimiento) y la no transposición de directivas (primer incumplimiento), lo cual resultaría desproporcionado.

- 42 Según el Reino de Bélgica, no existe riesgo de elusión del artículo 260 TFUE, apartado 3, en la medida en que la Comisión puede interponer un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE o del artículo 260 TFUE, apartado 2.
- 43 Dicho Estado miembro añade que la interpretación estricta del artículo 260 TFUE, apartado 3, que procede acoger se apoya en una interpretación teleológica basada en los trabajos preparatorios relativos a esta disposición y encuentra respaldo en la redacción de dicha disposición, la cual se refiere expresamente a los casos en 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. Por consiguiente, con base en dicha disposición solo se puede sancionar el incumplimiento de la obligación de «informar» sobre las medidas de transposición y no el incumplimiento de la obligación de transposición. Además, dicha obligación de informar solo se refiere a la comunicación de determinadas medidas de transposición de una directiva y no a la comunicación de todas las medidas de transposición de dicha directiva, dado que los autores del Tratado FUE no hacen alusión «a las medidas» de transposición, sino «a medidas» de transposición. Esta interpretación se ve asimismo corroborada por las versiones del artículo 260 TFUE, apartado 3, en lengua alemana, inglesa y neerlandesa.
- 44 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, cuya intervención se admitió en apoyo de las pretensiones del Reino de Bélgica, alegan asimismo, en esencia, que el artículo 260 TFUE, apartado 3, solo se puede aplicar cuando un Estado miembro ha permanecido totalmente inactivo en lo que se refiere a la transposición de una directiva en el Derecho nacional y, por tanto, ha omitido adoptar medidas para transponer dicha directiva y comunicar tales medidas a la Comisión en el plazo fijado. Sin embargo, la República de Lituania, la República Italiana y Hungría admiten que, cuando sea evidente que los actos de transposición de una directiva no permiten alcanzar los objetivos esenciales de esa directiva o cuando se produzca un abuso del Derecho, la Comisión puede aplicar el artículo 260 TFUE, apartado 3. En cambio, el ámbito de aplicación de dicha disposición no incluye, en ningún caso, en su opinión, la situación en la que un Estado miembro ha comunicado a la Comisión las medidas de transposición, pero en la que esta última reprocha a ese Estado miembro una transposición incorrecta o una transposición parcial de la directiva en cuestión.
- 45 En apoyo de su posición, los Estados miembros que han intervenido en el presente litigio aducen, en particular, que dicha interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3, resulta del tenor de dicha disposición, se apoya en la génesis de esta y es conforme a su finalidad, y alegan que dicha disposición únicamente es aplicable en los casos más graves y manifiestos de incumplimiento de la obligación de transposición y de comunicación. Además, consideran que dicha interpretación se ve confirmada por la estructura interna del artículo 260 TFUE y es la única que no coloca a los Estados miembros en una situación extremadamente complicada, dado que, de seguir el planteamiento preconizado por la Comisión, los Estados miembros nunca podrían estar seguros de que dicha institución no pretenda imponerles una multa coercitiva.
- 46 Esos Estados miembros aducen que a lo anterior se añade el hecho de que la interpretación expuesta en el apartado 44 de la presente sentencia permite garantizar que se respete plenamente el ámbito de aplicación del artículo 258 TFUE y es la única compatible con los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad. Dicha interpretación supondría que, en caso de que durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia un Estado miembro haya transpuesto una directiva y comunicado a la Comisión todas las medidas de transposición, la Comisión debería renunciar a solicitar que se condene a dicho

Estado miembro al pago de una multa coercitiva. Además, solo acarrearía un riesgo marginal de que los Estados miembros traten de eludir la aplicación de dicha disposición informando sobre medidas de transposición que no se corresponden con la realidad.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 47 Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo primero, establece 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. De conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo segundo, 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 dicho Tribunal en la sentencia.
- 48 Para determinar el alcance del artículo 260 TFUE, apartado 3, es preciso definir en qué circunstancias se puede entender que un Estado miembro ha incumplido la «obligación de informar sobre las medidas de transposición» en el sentido de dicha disposición.
- 49 A este respecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, deben tomarse en consideración no solamente su redacción y los objetivos que persigue, sino también su contexto y el conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión. La génesis de una disposición del Derecho de la Unión también puede ofrecer elementos pertinentes para su interpretación (sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros, C-621/18, EU:C:2018:999, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 50 En cuanto atañe, en primer lugar, a la redacción del artículo 260 TFUE, apartado 3, procede examinar el alcance del incumplimiento de «la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva» que constituye el núcleo de dicha disposición.
- 51 Sobre esta cuestión, el Tribunal de Justicia ha señalado reiteradamente, en el marco de procedimientos relativos al artículo 258 TFUE, que la comunicación que deben realizar los Estados miembros, de conformidad con el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, tiene por objeto facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión, que consiste, en particular, según el artículo 17 TUE, apartado 1, en velar por la aplicación de las disposiciones de los Tratados y de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de estos. Por consiguiente, esta comunicación debe contener información suficientemente clara y precisa en cuanto al contenido de las normas nacionales que transponen una directiva. En este sentido, dicha comunicación, a la cual se podrán adjuntar tablas de correspondencias, debe indicar inequívocamente cuáles son las medidas legales, reglamentarias y administrativas mediante las cuales el Estado miembro considera haber cumplido las distintas obligaciones que le impone la directiva. Pues bien, a falta de tal información la Comisión no puede verificar si el Estado miembro ha aplicado en realidad y completamente la directiva. El incumplimiento de esta obligación por parte de un Estado miembro, ya sea por una falta total o parcial de comunicación o por una comunicación insuficientemente clara y precisa, puede justificar, por sí solo, la apertura del procedimiento del artículo 258 TFUE, cuyo objeto es que se declare ese incumplimiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de junio de 2005, Comisión/Italia, C-456/03, EU:C:2005:388, apartado 27, y de 27 de octubre de 2011, Comisión/Polonia, C-311/10, no publicada, EU:C:2011:702, apartados 30 a 32).

- 52 En lo que respecta, en segundo lugar, a la finalidad del artículo 260 TFUE, apartado 3, procede recordar que dicha disposición corresponde, en gran medida, al proyecto de artículo 228, apartado 3, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, tal como figura en la página 15 de la nota de transmisión del Praesidium a la Convención de 12 de mayo de 2003 (CONV 734/03), proyecto cuyos propios términos concuerdan con el texto propuesto por el Círculo de debate sobre el Tribunal de Justicia en su informe final de 25 de marzo de 2003 (CONV 636/03, páginas 10 y 11). De dicho informe final se desprende que el objetivo que persigue la introducción del mecanismo que figura en el artículo 260 TFUE, apartado 3, no es solo incitar a los Estados miembros a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir, sino también agilizar y acelerar el procedimiento para la imposición de sanciones económicas en los casos de incumplimiento de la obligación de informar sobre las medidas nacionales de transposición de una directiva adoptada de conformidad con el procedimiento legislativo, precisándose que, antes de la introducción de tal mecanismo, podían llegar a transcurrir años antes de que se impusiera una sanción económica a los Estados miembros que no ejecutaran en los plazos fijados una sentencia anterior del Tribunal de Justicia y que no cumplieran su obligación de transposición.
- 53 Pues bien, dicho objetivo se vería comprometido si, como sostienen el Reino de Bélgica y los demás Estados miembros que han intervenido en el presente procedimiento, la Comisión solo pudiera solicitar la imposición de una sanción económica a un Estado miembro con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, cuando dicho Estado miembro se hubiera abstenido de informar a la Comisión sobre toda medida de transposición de una directiva adoptada conforme a un procedimiento legislativo.
- 54 En efecto, tal interpretación entrañaría el riesgo de que un Estado miembro informara a la Comisión, o bien sobre medidas adoptadas para la transposición de un número insignificante de disposiciones de la directiva en cuestión, o bien sobre medidas que no tuvieran manifiestamente por objetivo garantizar la transposición de dicha directiva, y, de este modo, permitiría a los Estados miembros impedir que la Comisión aplicara el artículo 260 TFUE, apartado 3.
- 55 Sin embargo, tampoco puede aceptarse la interpretación según la cual solo podría considerarse que cumplen la obligación de información a que se refiere el artículo 260 TFUE, apartado 3, los Estados miembros que transponen correctamente, desde el punto de vista de la Comisión, las disposiciones de una directiva e informan de ello a esta institución.
- 56 En efecto, esta interpretación sería incompatible con la génesis del artículo 260 TFUE, apartado 3. En este sentido, del informe final mencionado en el apartado 52 de la presente sentencia resulta que los miembros del Círculo de debate sobre el Tribunal de Justicia distinguieron entre los casos de no comunicación y de no transposición y los casos de transposición incorrecta, y estimaron que la disposición propuesta no debía aplicarse a este segundo supuesto, en el cual solo cabe imponer una sanción económica al término de un procedimiento de incumplimiento incoado sobre la base del artículo 260 TFUE, apartado 2.
- 57 Dicha interpretación tampoco sería compatible con el contexto en el que se inscribe el artículo 260 TFUE, apartado 3, al que pertenece el procedimiento por incumplimiento a que se refiere el artículo 258 TFUE. A este respecto, debe señalarse que el procedimiento establecido en esta última disposición brinda a los Estados miembros la posibilidad de oponerse a la posición adoptada por la Comisión en una situación determinada, respecto a medidas adoptadas para la correcta transposición de la directiva de que se trate, sin exponerse así desde un principio al riesgo de que se les imponga una sanción económica, puesto que, en efecto, tal sanción solo puede imponerse, en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, cuando el Estado miembro de que se trate no haya adoptado las medidas necesarias para la ejecución de una primera sentencia por incumplimiento.

- 58 En estas circunstancias, procede interpretar el artículo 260 TFUE, apartado 3, en el sentido de que, por una parte, permite al mismo tiempo preservar las prerrogativas de que dispone la Comisión, a efectos de garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión, y proteger el derecho de defensa y la posición procesal de que gozan los Estados miembros en virtud del artículo 258 TFUE, en relación con el artículo 260 TFUE, apartado 2, y, por otra parte, permite al Tribunal de Justicia ejercer su función judicial de apreciar, en el marco de un mismo procedimiento, si el Estado miembro de que se trate ha cumplido las obligaciones que le incumben en materia de información y, en su caso, valorar la gravedad del incumplimiento declarado e imponer la sanción económica que considere más adecuada a las circunstancias del caso.
- 59 Habida cuenta de todos estos elementos, la expresión «obligación de informar sobre las medidas de transposición» que figura en el artículo 260 TFUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que se refiere a la obligación de los Estados miembros de proporcionar información suficientemente clara y precisa en cuanto a las medidas de transposición de una directiva. Para cumplir la obligación de seguridad jurídica y garantizar la transposición de la totalidad de las disposiciones de dicha directiva en todo el territorio de que se trate, los Estados miembros están obligados a indicar, respecto a cada disposición de esa directiva, la normativa nacional que garantice su transposición. Una vez proporcionada dicha información, en su caso acompañada de la presentación de una tabla de correspondencias, corresponde a la Comisión demostrar, con vistas a solicitar la imposición al Estado miembro de que se trate de una sanción económica prevista en dicha disposición, que es manifiesta la ausencia de determinadas medidas de transposición o que estas no cubren todo el territorio del Estado miembro afectado, entendiéndose que no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento judicial entablado con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, examinar si las medidas nacionales comunicadas a la Comisión garantizan una correcta transposición de las disposiciones de la directiva en cuestión.

Sobre la existencia del incumplimiento en la fecha de examen de los hechos

- 60 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la imposición de una multa coercitiva solo está justificada en principio mientras perdure el incumplimiento que esta multa pretende sancionar hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia (véanse, en este sentido, 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 7 de septiembre de 2016, Comisión/Grecia, C-584/14, EU:C:2016:636, apartado 70).
- 61 Dicha jurisprudencia, relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, debe aplicarse por analogía al artículo 260 TFUE, apartado 3, por cuanto que las multas coercitivas contempladas en estas dos disposiciones tienen el mismo objetivo, a saber, inducir a un Estado miembro a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, C-304/02, EU:C:2005:444, apartado 81).
- 62 Por consiguiente, es preciso determinar si ha persistido hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia el incumplimiento reprochado por la Comisión al Reino de Bélgica con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, a saber, la falta de adopción de las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2014/61 y, *a fortiori*, la falta de comunicación por ese Estado miembro de las medidas de transposición de esta, tal como se declara en el apartado 27 de la presente sentencia.
- 63 Como resulta de los apartados 12 y 13 de la presente sentencia, la Comisión adaptó durante el procedimiento el importe de la multa coercitiva a cuyo pago pretende que se condene al Reino de Bélgica con el fin de tener en cuenta la circunstancia de que el incumplimiento reprochado a dicho Estado miembro se limita desde entonces a la no transposición, por lo que se refiere únicamente a la

Región de Bruselas Capital, del artículo 2, puntos 7 a 9 y 11, del artículo 4, apartado 5, y del artículo 8 de la Directiva 2014/61, y a la falta de comunicación de medidas destinadas a transponer dichas disposiciones en esa Región.

- 64 Por lo que respecta, en primer lugar, al artículo 2, puntos 7 a 9 y 11, de la citada Directiva, es preciso señalar que estas disposiciones contienen las definiciones de los conceptos de «infraestructura física en el interior del edificio», «infraestructura física en el interior del edificio adaptada a la alta velocidad», «trabajos de renovación en profundidad» y «punto de acceso», y que de la tabla de correspondencias adjunta al escrito de contestación del Reino de Bélgica se desprende que, en la fase de presentación de dicho escrito, la transposición de dichas definiciones, respecto a la Región de Bruselas Capital, solo había sido objeto de un «proyecto de Orden de modificación del Reglamento regional de urbanismo». Al no haberse recibido ulteriormente ninguna comunicación procedente de dicho Estado miembro en relación con la adopción y la entrada en vigor de dicha Orden, procede concluir que ese Estado miembro aún no ha adoptado las medidas necesarias para garantizar la transposición, respecto a la Región de Bruselas Capital, del artículo 2, puntos 7 a 9 y 11, de dicha Directiva.
- 65 En cuanto atañe, en segundo lugar, al artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2014/61, el cual establece que, a petición expresa por escrito de una empresa que suministre o esté autorizada para suministrar redes públicas de comunicaciones electrónicas, 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, es obligado constatar que la tabla de correspondencias adjunta al escrito de contestación del Reino de Bélgica no contiene ninguna indicación relativa a alguna medida de transposición ya adoptada en la Región de Bruselas Capital. Al no haber aportado el Reino de Bélgica, tras la presentación del escrito de contestación, ningún elemento adicional en relación con dicha disposición, procede concluir que el artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2014/61 aún no ha sido objeto de transposición respecto a la Región de Bruselas Capital.
- 66 En tercer lugar, en lo tocante al artículo 8 de la Directiva 2014/61, algunas de cuyas disposiciones, en la medida en que son facultativas, no requieren, según el Reino de Bélgica, una transposición al Derecho nacional, de la tabla de correspondencias mencionada en el apartado anterior se desprende que, en cualquier caso, las disposiciones de dicho artículo respecto a las cuales no se discute la obligatoriedad de su transposición aún no habían sido incorporadas al Derecho interno en la Región de Bruselas Capital. Si bien dicha tabla de correspondencias hace referencia a un «proyecto de Orden de modificación del Reglamento de urbanismo», el Reino de Bélgica no ha proporcionado posteriormente información alguna en relación con la adopción y la entrada en vigor de la orden proyectada. Por consiguiente, procede concluir que el Reino de Bélgica aún no ha adoptado las medidas necesarias para la transposición, respecto a la Región de Bruselas Capital, del artículo 8 de la Directiva 2014/61.
- 67 Por último, como se ha recordado en el apartado 22 de la presente sentencia, el Reino de Bélgica no discutió en la vista oral las imputaciones formuladas por la Comisión y reconoció que seguía siendo necesaria la adopción de medidas adicionales para garantizar la transposición completa de la Directiva 2014/61 al Derecho belga y que se iban a comunicar lo antes posible dichas medidas.
- 68 Habida cuenta de estas consideraciones, procede concluir que el Reino de Bélgica ha persistido parcialmente en su incumplimiento al no haber adoptado, en el momento del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia, las medidas necesarias para transponer, respecto a la Región de Bruselas Capital, el artículo 2, puntos 7 a 9 y 11, el artículo 4, apartado 5, y el artículo 8 de la Directiva 2014/61 ni, *a fortiori* haber comunicado a la Comisión las medidas de transposición. De ello resulta que el artículo 260 TFUE, apartado 3, es aplicable en el caso de autos.

Sobre la imposición de una multa coercitiva en el caso de autos

– Alegaciones de las partes

- 69 Por lo que respecta a la cuantía de la sanción económica, la Comisión considera, conforme a la postura reflejada en el punto 23 de la Comunicación a que se refiere el apartado 28 de la presente sentencia, que el método de cálculo de la multa coercitiva a que se refiere el artículo 260 TFUE, apartado 3, debe ser el mismo que el aplicado en el marco del procedimiento contemplado en el artículo 260 TFUE, apartado 2.
- 70 En el caso de autos, la Comisión propuso, en la vista, aplicar un coeficiente de gravedad de 1 en una escala de 1 a 20. En cuanto a la duración de la infracción, consideró que sería oportuno aplicar un coeficiente de 1,8 en una escala de 1 a 3. A este respecto, la Comisión precisó que, contrariamente a lo que sostiene el Reino de Bélgica, del propio tenor del artículo 13, párrafo primero, de la Directiva 2014/61, se desprende que los Estados miembros debían adoptar y publicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva a más tardar el 1 de enero de 2016 e informar de ello a la Comisión. Por tanto, esta es la fecha a partir de la cual se puede considerar que un Estado miembro ha incumplido su obligación de informar sobre las medidas de transposición, y no el 1 de julio de 2016, que es la fecha correspondiente al punto de partida de la aplicación de las medidas nacionales adoptadas.
- 71 Aplicando a dichos coeficientes el factor «n» correspondiente al Reino de Bélgica, a saber, el 4,96, y un tanto alzado de base uniforme de 680 euros, la Comisión solicita que se imponga una multa coercitiva diaria de 6 071,04 euros por día de demora en la transposición de la Directiva 2014/61, a partir de la fecha en que se dicte la sentencia.
- 72 En el supuesto de que se le imponga una multa coercitiva, el Reino de Bélgica solicita que el importe de esta sea inferior al solicitado por la Comisión. A este respecto, dicho Estado miembro impugna el coeficiente de gravedad y el coeficiente de duración de la infracción fijados, alegando que no son proporcionados al incumplimiento eventualmente declarado.
- 73 Por lo que respecta, en particular, al coeficiente de gravedad, el Reino de Bélgica señala que no se analizaron concretamente las consecuencias de la falta de transposición completa de la Directiva 2014/61 y el ahorro que podía haberse logrado si se hubiera llevado a cabo una transposición completa. A este respecto, aduce que los objetivos que persigue dicha Directiva ya se cumplen ampliamente en el ordenamiento jurídico belga, puesto que este ya prevé numerosas disposiciones normativas que permiten, e incluso imponen, la coordinación de las obras de ingeniería civil, así como el intercambio de datos y el acceso a la información sobre las infraestructuras físicas existentes, las obras de ingeniería civil previstas y los procedimientos de expedición de las autorizaciones necesarias. En este sentido, el incumplimiento de la obligación de transposición solo tiene efectos limitados en los intereses generales o particulares, criterios que toman en cuenta la Comisión y el Tribunal de Justicia para evaluar la gravedad de una infracción. En todo caso, estima que procede tomar en consideración los progresos registrados respecto a la transposición de la Directiva 2014/61 en el Derecho belga desde que se interpuso el presente recurso.
- 74 En cuanto al coeficiente de duración de la infracción, el Reino de Bélgica señala que, si bien es cierto que, de conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2014/61, los Estados miembros debían adoptar y publicar, a más tardar el 1 de enero de 2016, las medidas de transposición de esta, de dicho artículo 13 también se desprende que los Estados miembros no estaban obligados a aplicar esas medidas hasta el 1 de julio de 2016. Por lo tanto, a su juicio, procede adoptar esta última fecha como punto de partida para apreciar la duración de la infracción y reducir el coeficiente de duración de la infracción de que se trata a 1,3.

- 75 En cuanto al modo de pago de la multa coercitiva, el Reino de Bélgica solicita que el control de la transposición de la Directiva 2014/61 y del cumplimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia se efectúe semestralmente a partir de la fecha en que se dicte dicha sentencia y que, en consecuencia, el pago de la multa coercitiva sea asimismo semestral y no diaria. Tal solución permitiría apreciar e impulsar los progresos realizados respecto a la transposición de dicha Directiva así como, en su caso, aliviar las repercusiones de la multa coercitiva sobre la hacienda pública.
- 76 Por otra parte, habida cuenta de la complejidad de la transposición de la Directiva 2014/61 al Derecho belga, debido a la pluralidad de autoridades competentes en la materia, el Reino de Bélgica solicita al Tribunal de Justicia que le conceda un plazo de seis meses a partir de la fecha en que se dicte la sentencia de manera que pueda cumplir las obligaciones que le incumben con arreglo a la citada Directiva.
- 77 Los Estados miembros que intervienen en apoyo del Reino de Bélgica alegan, en esencia, que corresponde a la Comisión determinar con claridad el nivel de gravedad de la infracción, de modo que se garantice la proporcionalidad de la sanción. En su opinión, en el caso de autos, el nivel de gravedad determinado por la Comisión es, con toda claridad, demasiado elevado. En particular, consideran que debe reducirse progresivamente la multa coercitiva en función de los avances realizados en la ejecución de la sentencia. Además, del tenor del artículo 260 TFUE, apartado 3, y de la interpretación sistemática del artículo 260 TFUE, apartados 2 y 3, se desprende que el legislador de la Unión ha pretendido conceder un plazo razonable entre la fecha en que se dicta la sentencia por la que se impone una sanción económica y la fecha en que surte efecto la correspondiente obligación de pago.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 78 Con carácter preliminar, procede recordar que corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones económicas que resulten apropiadas, en particular para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión (véase, por analogía con el artículo 260 TFUE, apartado 2, la sentencia de 2 de diciembre de 2014, Comisión/Italia, C-196/13, EU:C:2014:2407, apartado 86 y jurisprudencia citada).
- 79 Como se ha recordado en los apartados 60 y 61 de la presente sentencia, la imposición de una multa coercitiva solo se justifica en principio mientras persista el cumplimiento hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia.
- 80 En el caso de autos, como se ha señalado en el apartado 68 de la presente sentencia, en el momento del examen de los hechos aún no se habían adoptado en su totalidad ni comunicado a la Comisión las medidas necesarias para transponer la Directiva 2014/61 al Derecho belga.
- 81 En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia considera que la condena del Reino de Bélgica al pago de una multa coercitiva, la única solicitada, en el caso de autos, por la Comisión, constituye un medio económico apropiado para garantizar el cumplimiento por dicho Estado miembro de las obligaciones que le incumben con arreglo a la citada Directiva y a los Tratados.
- 82 En cambio, habida cuenta de que, como reconoce la Comisión, las medidas comunicadas por el Reino de Bélgica reflejan una evolución tendente a la transposición completa de la Directiva 2014/61 en el Derecho belga desde la interposición del recurso, no cabe excluir que, en la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto, se haya completado la transposición de dicha Directiva. En este sentido, la multa coercitiva solo es necesaria si persiste el incumplimiento en la fecha en que se pronuncie dicha sentencia.

- 83 Procede recordar 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 adecuado a las circunstancias y proporcionado tanto respecto del incumplimiento declarado como de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate (véanse, por analogía, las sentencias de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, C-387/97, EU:C:2000:356, apartado 90, y de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 118) y, por otra parte, no supere, de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo segundo, el importe indicado por la Comisión.
- 84 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, procede 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 (véase, por analogía con el artículo 260 TFUE, apartado 2, la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 120 y jurisprudencia citada).
- 85 En cuanto a la gravedad de la infracción, procede señalar 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 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.
- 86 Si bien es cierto que el Reino de Bélgica, desde la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, ha realizado progresos respecto a la transposición de la Directiva 2014/61 y la comunicación a la Comisión de las medidas nacionales de transposición de esta, no es menos cierto que, en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia, aún no se habían incorporado al Derecho nacional algunas disposiciones de dicha Directiva en lo que respecta a una parte del territorio del Reino de Bélgica.
- 87 Por lo que respecta a la duración de la infracción, esta debe evaluarse tomando en consideración el momento en el que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos y no aquel en el que la Comisión interpone el recurso (véase, por analogía con el artículo 260 TFUE, apartado 2, la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 130 y jurisprudencia citada).
- 88 En el caso de autos, como se desprende del apartado 68 de la presente sentencia, el incumplimiento reprochado aún no había finalizado cuando el Tribunal de Justicia examinó los hechos. Por consiguiente, procede considerar que dicho incumplimiento persiste desde la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, prorrogado por la Comisión hasta el 28 de febrero de 2017. Pues bien, esta duración de la infracción de casi dos años y medio es considerable, habida cuenta de que, en virtud del artículo 13 de la Directiva 2014/61, los Estados miembros tenían la obligación de transponer lo dispuesto en dicha Directiva a más tardar el 1 de enero de 2016.
- 89 Habida cuenta de lo anterior, y a la vista del margen de apreciación reconocido al Tribunal de Justicia por el artículo 260 TFUE, apartado 3, el cual establece que este no puede, en cuanto atañe a la multa coercitiva que impone, superar el importe indicado por la Comisión, el Tribunal de Justicia considera que la imposición de una multa coercitiva diaria de 5 000 euros es adecuada para garantizar el cumplimiento por el Reino de Bélgica de las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 13 de la Directiva 2014/61.

- 90 Por lo que se refiere a la argumentación del Reino de Bélgica en relación con la reducción progresiva de la multa coercitiva, esta no puede acogerse. En efecto, es preciso señalar que el objetivo de la multa coercitiva solicitada es poner fin al incumplimiento consistente en que el Reino de Bélgica solo haya realizado una transposición parcial de la Directiva 2014/61 y no haya comunicado todas las medidas necesarias para garantizar dicha transposición en el Derecho belga. Pues bien, establecer una multa coercitiva de carácter decreciente en función de la adopción y la comunicación gradual de medidas de transposición podría comprometer la eficacia de esta.
- 91 En lo que atañe al modo de pago de la multa coercitiva, corresponde al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, señalar la fecha en la que surte efecto la obligación de pago.
- 92 En el caso de autos, el Tribunal de Justicia considera oportuno, en el ejercicio de su facultad discrecional, trasladar la fecha de inicio del pago de la multa coercitiva al día de pronunciamiento de la presente sentencia, con la única salvedad expresada en el apartado 82 de esta. Por otra parte, dado que la constatación del fin del incumplimiento no requiere, por parte de la Comisión, ninguna evaluación fáctica compleja, no procede fijar el pago de la multa coercitiva sobre una base semestral.
- 93 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede condenar al Reino de Bélgica a pagar a la Comisión, a partir de la fecha de pronunciamiento de la presente sentencia y hasta que dicho Estado miembro haya puesto fin al incumplimiento declarado, una multa coercitiva diaria de 5 000 euros.

Sobre las costas

- 94 Con arreglo al 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. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene en costas al Reino de Bélgica y los motivos formulados por este han sido desestimados, procede condenarlo en costas.
- 95 De conformidad con el artículo 140, apartado 1, de este mismo Reglamento, en virtud del cual los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, procede decidir que 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.

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

- 1) **Declarar 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, al no haber adoptado, al vencer el plazo señalado en el dictamen motivado de 30 de septiembre de 2016, tal como fue prorrogado por la Comisión Europea, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva y, *a fortiori*, al no haber comunicado a la Comisión las medidas de transposición.**
- 2) **Declarar que el Reino de Bélgica ha persistido parcialmente en su incumplimiento al no haber adoptado, en el momento del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia, las medidas necesarias para transponer en su Derecho interno, respecto a la Región de Bruselas Capital, el artículo 2, puntos 7 a 9 y 11, el artículo 4, apartado 5, y el artículo 8 de la Directiva 2014/61 ni, *a fortiori*, haber comunicado a la Comisión Europea las medidas de transposición.**

- 3) **Condenar al Reino de Bélgica, en caso de que el incumplimiento declarado en el punto 2 del fallo persista en la fecha en que se dicta la presente sentencia, a pagar a la Comisión Europea, a partir de esta fecha y hasta que finalice el incumplimiento, una multa coercitiva diaria de 5 000 euros.**
- 4) **Condenar en costas al Reino de Bélgica.**
- 5) **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.**

Firmas