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 — Desistimiento parcial»

En el asunto C-449/22,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3, el 7 de julio de 2022,

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

parte demandante,

contra

República Portuguesa, representada por las Sras. P. Barros da Costa y A. Pimenta, en calidad de agentes,

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: portugués.

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:

– declare que la República Portuguesa 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 (DO 2018, L 321, p. 36), al no haber adoptado, a más tardar el 21 de diciembre de 2020, 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 Portuguesa a pagar una suma a tanto alzado de 5 181,3 euros diarios a partir del 22 de diciembre de 2020 hasta que cumpla con su obligación de comunicación o hasta la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto y de al menos 1 286 000 euros;

– condene a la República Portuguesa a pagar una multa coercitiva diaria de 23 307,3 euros desde la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto y hasta la fecha en que dicho Estado miembro cumpla la referida obligación, y

– condene en costas a la República Portuguesa.

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 considerar que la República Portuguesa no había adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 2018/1972 conforme al artículo 124 de esta, la Comisión envió a dicho Estado miembro, el 3 de febrero de 2021, un escrito de requerimiento en el que la instaba a presentar sus observaciones.

6 El 12 de abril de 2021, las autoridades portuguesas respondieron a dicho escrito explicando las diferentes etapas del procedimiento que se habían iniciado con el fin de transponer la Directiva 2018/1972 al Derecho portugués. Precisaron, en particular, que el Consejo de Ministros había aprobado un proyecto de ley para su remisión al Parlamento Europeo el 1 de abril de 2021 y que dicho proyecto se adoptaría en el segundo trimestre del 2021.

7 A falta de otra información sobre la transposición de la Directiva 2018/1972, la Comisión remitió a la República Portuguesa, el 23 de septiembre de 2021, un dictamen motivado en el que instaba a dicho Estado miembro a dar cumplimiento al mismo antes del 23 de noviembre de 2021.

8 El 25 de noviembre de 2021, las autoridades portuguesas respondieron a dicho dictamen motivado facilitando a la Comisión información sobre el estado de la transposición de la Directiva 2018/1972, que se había retrasado debido a cambios acaecidos en Portugal, pero sin aportar indicación alguna sobre las eventuales fechas de transposición de dicha Directiva.

9 Al considerar que la República Portuguesa no había adoptado las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicha Directiva, la Comisión decidió, el 6 de abril de 2022, interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

10 El 22 de abril de 2022, las autoridades portuguesas remitieron a la Comisión un escrito en el que la informaban de que el Consejo de Ministros había adoptado un proyecto de ley destinado a transponer la Directiva 2018/1972 y se comprometieron a informar a la Comisión del procedimiento legislativo en curso.

11 El 31 de mayo de 2022, las autoridades portuguesas remitieron a la Comisión un nuevo escrito informándola de que el mencionado proyecto de ley en su conjunto había sido sometido al examen del Parlamento.

12 Mediante escritos de los días 29 de junio y 30 de junio de 2022, las autoridades portuguesas mantuvieron informada a la Comisión acerca de las diferentes etapas del proceso y del calendario legislativos relativos a la transposición de la Directiva 2018/1972.

13 El 7 de julio de 2022, la Comisión interpuso el presente recurso.

14 La República Portuguesa solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que desestime este recurso y condene en costas a la Comisión, con carácter subsidiario, que no imponga ninguna sanción y, con carácter subsidiario de segundo grado, que no imponga ninguna multa coercitiva y reduzca el importe de la suma a tanto alzado propuesto por la Comisión.

15 El 25 de julio de 2022, la República Portuguesa envió a la Comisión información sobre el cumplimiento del calendario que dicho Estado miembro le había transmitido, así como sobre la aprobación del proyecto de ley mencionado en el apartado 10 de la presente sentencia y la votación parlamentaria de 21 de julio de 2022. Esta comunicación iba acompañada, en particular, del texto de dicho proyecto de ley tal como había sido aprobado.

16 El 16 de agosto de 2022, la República Portuguesa informó a la Comisión de la publicación, en el *Diário da República*, de la Ley n.º 16, de 16 de agosto de 2022 (en lo sucesivo, «Ley n.º 16/2022»), que, según dicho Estado miembro, transpone completamente la Directiva 2018/1972 en el ordenamiento jurídico portugués.

17 El 8 de septiembre de 2022, la República Portuguesa remitió a la Comisión una tabla de correspondencias entre las disposiciones de la Directiva 2018/1972 y las de la Ley n.º 16/2022 (en lo sucesivo, «tabla de correspondencias»).

18 En los días 18 de octubre y 24 de octubre de 2022, dicho Estado miembro notificó a la Comisión seis medidas nacionales adicionales de transposición de la Directiva 2018/1972.

19 El 25 de octubre de 2022, dicho Estado miembro notificó a la Comisión una versión actualizada de la tabla de correspondencias.

20 El 19 de diciembre de 2022, se dio por concluida la fase escrita del procedimiento en el presente asunto.

21 Mediante escrito de 22 de marzo de 2023, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que podía considerarse que la transposición de la Directiva 2018/1972 por parte de la República Portuguesa había finalizado el 25 de octubre de 2022 y desistió parcialmente de su recurso; precisó asimismo sus pretensiones mediante las que solicita la condena de dicho Estado miembro al pago de una suma a tanto alzado de 3 481 833,6 euros.

22 El 17 de abril de 2023, la República Portuguesa presentó sus observaciones sobre el desistimiento parcial de la Comisión.

Sobre el recurso

Sobre el incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE

Alegaciones de las partes

23 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.

24 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.

25 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 Portuguesa 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.

26 Según la Comisión, la República Portuguesa 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 su parecer, el hecho de no transponer una directiva en el plazo previsto por esta no puede justificarse por tales circunstancias.

27 La República Portuguesa responde, para empezar, que, mediante la Ley n.º 16/2022, comunicada a la Comisión el mismo día de su publicación en el *Diário da República*, cumplió plenamente las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2018/1972.

28 A continuación, dicho Estado miembro considera que cualquier posible incumplimiento debe apreciarse a la luz de la complejidad de dicha Directiva, que se ve confirmada por el gran número de procedimientos de infracción incoados contra otros Estados miembros, así como del proceso de transposición interna.

29 Sostiene que, en cualquier caso, el calendario de transposición de la Directiva 2018/1972 al ordenamiento jurídico portugués no afectó el funcionamiento del mercado interior de las comunicaciones electrónicas, puesto que esta Directiva se limita a refundir las normas de un mercado ya regulado. Pues bien, según dicho Estado miembro, estas normas ya han sido transpuestas en ese ordenamiento jurídico.

30 Por último, la República Portuguesa afirma que siempre ha actuado con un espíritu de colaboración y de cooperación leal con la Comisión, a diferencia de esta, que interpuso el presente recurso tan solo un mes antes de la publicación de la Ley n.º 16/2022 en el *Diário da República*. Sostiene que, de este modo, la Comisión hizo caso omiso de la información que dicho Estado miembro le había comunicado sobre el desarrollo del proceso legislativo de transposición de la Directiva 2018/1972, en particular sobre el cumplimiento del calendario legislativo, y de los esfuerzos que las autoridades portuguesas dedicaron a este complejo proceso.

31 En su réplica, la Comisión sostiene que las alegaciones formuladas por la República Portuguesa no bastan para excluir el incumplimiento.

32 Para empezar, afirma que el hecho de que la Ley n.º 16/2022 le fuera notificada el mismo día de su publicación no puede subsanar el incumplimiento imputado. Sostiene que, por una parte, la tabla de correspondencias no le fue comunicada hasta el 8 de septiembre de 2022, de modo que esta fecha es la primera fecha en la que podría eventualmente considerarse que la República Portuguesa ya no incumplía sus obligaciones, y que, por otra parte, durante el mes de octubre de 2022 dicho Estado miembro comunicó otras medidas de transposición. En cualquier caso, considera que la fecha pertinente para apreciar la existencia de un incumplimiento es aquella en la que expira el plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, en el caso de autos, el 23 de noviembre de 2021.

33 A continuación, aduce que la supuesta complejidad de la Directiva 2018/1972 no puede excluir el incumplimiento de que se trata.

34 Añade que las alegaciones de la República Portuguesa sobre la supuesta falta de incidencia del incumplimiento alegado sobre el mercado interior no son pertinentes y, en cualquier caso, carecen de fundamento, ya que la falta de transposición de la Directiva 2018/1972 se tradujo, en el caso de autos, en una falta de armonización de la normativa en materia de telecomunicaciones a nivel europeo, con efectos negativos en el mercado y sus operadores y en la gestión del sistema de comunicaciones electrónicas, las autorizaciones vinculadas al espectro y las normas de acceso al mercado, en detrimento tanto de las empresas como de los consumidores.

35 Por último, estima que el hecho de que la República Portuguesa haya cooperado con la Comisión no es pertinente para apreciar la realidad de una infracción del Derecho de la Unión.

36 En su dúplica, la República Portuguesa añade, para empezar, que las medidas notificadas después de la fecha de publicación de la Ley n.º 16/2022, a saber, el 16 de agosto de 2022, fueron todas adoptadas antes de dicha fecha y notificadas a petición de la Comisión. A continuación, sostiene que la obligación de comunicación se refiere a las medidas de transposición de la Directiva 2018/1972 y no a la tabla de correspondencias. Por último, aduce que el objeto del recurso interpuesto en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, no es verificar la correcta transposición de la directiva de que se trata, pues los casos de no comunicación y de no transposición deben

distinguirse de los casos de transposición incorrecta, de modo que, en estos últimos casos, solo puede imponerse una sanción pecuniaria al término de un recurso por incumplimiento interpuesto sobre la base del artículo 260 TFUE, apartado 2.

Apreciación del Tribunal de Justicia

37 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].

38 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].

39 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].

40 A este respecto, consta que, en dicha fecha, la República Portuguesa 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.

41 Para justificar el incumplimiento alegado, la República Portuguesa formula varias alegaciones basadas, en primer lugar, en la adopción de la Ley n.º 16/2022, comunicada a la Comisión el mismo día de su publicación en el *Diário da República*, en segundo lugar, en la complejidad de la Directiva 2018/1972, en tercer lugar, en la falta de incidencia sobre el funcionamiento del mercado interior de las comunicaciones electrónicas del retraso en la transposición de dicha Directiva al Derecho portugués y, en cuarto lugar, en el espíritu de colaboración y de cooperación leal con la Comisión que siempre ha mostrado dicho Estado miembro.

42 Pues bien, tales alegaciones no pueden justificar el incumplimiento reprochado por la Comisión.

43 En efecto, en primer lugar, como se desprende de los apartados 37 y 39 de la presente sentencia, la fecha pertinente para apreciar la existencia del incumplimiento imputado por la Comisión es el 23 de noviembre de 2021. Pues bien, la Ley n.º 16/2022 fue adoptada después de esa fecha.

44 En segundo lugar, la supuesta complejidad de la Directiva 2018/1972 no excluye el incumplimiento de que se trata. En efecto, cuando el legislador de la Unión fijó el plazo de transposición de esta Directiva, conocía su grado de complejidad 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. Ahora bien, la República Portuguesa no alega haber tomado las iniciativas necesarias para intentar obtener tal prórroga.

45 En tercer lugar, la supuesta falta de incidencia del incumplimiento reprochado a la República Portuguesa en el mercado interior carece de pertinencia para acreditar la existencia de dicho incumplimiento, que tiene carácter objetivo.

46 En cuarto lugar, el hecho de que la República Portuguesa haya cooperado con la Comisión tampoco resulta pertinente para apreciar la realidad de dicho incumplimiento, puesto que los Estados miembros y las instituciones de la Unión tienen, de conformidad con el artículo 4 TUE, apartado 3, el deber de cooperar entre sí y dicho deber incluye también la transposición correcta y completa de las directivas, dentro de los plazos establecidos en ellas.

47 En consecuencia, procede declarar que la República Portuguesa 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

Sobre la pretensión de condena al pago de una multa coercitiva

48 Como se ha señalado en el apartado 21 de la presente sentencia, mediante escrito de 22 de marzo de 2023, la Comisión reconoció que podía considerarse que la transposición de la Directiva 2018/1972 había finalizado el 25 de octubre de 2022 y, en consecuencia, retiró su pretensión de imposición de una multa coercitiva.

49 En estas circunstancias, ya no procede pronunciarse sobre dicha pretensión.

Sobre la pretensión de condena al pago de una suma a tanto alzado

– *Alegaciones de las partes*

50 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 Portuguesa 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.

51 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 la Comunicación SEC(2005) 1658, titulada «Aplicación del artículo [260 TFUE]» (en lo sucesivo, «Comunicación de 2005»).

52 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.

53 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.

54 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, incluidos el marco institucional y la gobernanza de dicho sector. A juicio de dicha institución, este refuerza 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, este refuerza la coherencia de las prácticas de los Estados miembros en lo que respecta a los aspectos esenciales de las autorizaciones relacionadas con el espectro. Las modificaciones introducidas por el CECE 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.

55 Por otra parte, la Comisión afirma, en primer término, que el hecho de no haber transpuesto la Directiva 2018/1972 al Derecho portugués 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.

56 Al no haber identificado factores agravantes o atenuantes, la Comisión propone aplicar un coeficiente de gravedad de 10 en el presente asunto.

57 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 en la que finalizó el incumplimiento de que se trata, a saber, el día anterior a la fecha en que la República Portuguesa se atuvo a sus obligaciones, lo que tuvo lugar el 25 de octubre de 2022, es decir, la fecha en la que dicho Estado miembro le comunicó la versión actualizada de la tabla de correspondencias, tal como se indica en el apartado 19 de la presente sentencia. De ello se deduce, a su juicio, que el incumplimiento duró 672 días.

58 En tercer lugar, en cuanto a la capacidad de pago de la República Portuguesa, 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.

59 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.

60 Así, según la Comisión, de conformidad con la 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 Portugal es de 0,57.

61 En lo que concierne a la fijación del importe de 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 Portuguesa es de 1 286 000 euros.

62 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, dicha institución propondrá al Tribunal de Justicia determinar la suma a tanto alzado mediante la multiplicación de un importe diario por el número de días correspondiente a la duración de la infracción, en el presente asunto 672 días.

63 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, el coeficiente de gravedad es de 10. El factor «n» para Portugal es de 0,57. De ello resulta que el importe de la suma a tanto alzado es de 5 181,3 euros diarios.

64 Por lo tanto, según la Comisión, la suma a tanto alzado debe fijarse en 3 481 833,6 euros.

65 La República Portuguesa replica, en primer lugar, que la pretensión de la Comisión de que se imponga el pago de una suma a tanto alzado debe tener en cuenta la finalidad perseguida por la naturaleza de dicha sanción, tal y como resulta del artículo 260 TFUE, apartado 3. A este respecto, afirma que el método seguido en las comunicaciones de la Comisión es discutible y que corresponde únicamente al Tribunal de Justicia adoptar la decisión por la que se impone la sanción prevista en dicha disposición, apreciando libremente las circunstancias del caso de autos.

66 En este contexto, la República Portuguesa recuerda, para empezar, que la transposición de la Directiva 2018/1972 tuvo lugar en el momento de la disolución anticipada de la Assembleia da República (Asamblea de la República); a continuación, que, en ese Estado miembro, el PIB per cápita, expresado en equivalente de poder adquisitivo, era el séptimo más bajo de la Unión durante el año 2021, es decir, un PIB per cápita inferior en un 26 % a la media de la Unión, según los datos de la oficina estadística de la Unión Europea (Eurostat), y, por último, que la propia complejidad de esta Directiva dio lugar a una transposición tardía de esta en la mayoría de los Estados miembros. A ello se añaden los efectos de la pandemia de COVID-19, agravados por los efectos del conflicto ruso-ucraniano sobre la inflación y el PIB.

67 Añade que, dado que la transposición de la Directiva 2018/1972 al Derecho portugués ya se ha efectuado, la finalidad de una sanción en el caso de autos carece de sentido y su aplicación sería manifiestamente desproporcionada y extemporánea.

68 En segundo lugar, la República Portuguesa impugna el método de cálculo seguido por la Comisión.

69 Por lo que respecta, para empezar, a la gravedad del incumplimiento alegado, la República Portuguesa, si bien reconoce la importancia del régimen introducido por la Directiva 2018/1972 para la actualización del sector de las comunicaciones electrónicas, considera que no se han vulnerado los intereses de los consumidores, puesto que ya existía una normativa que permitía el funcionamiento del mercado interior de las comunicaciones electrónicas, de modo que el retraso en la transposición de esta Directiva no paralizó el funcionamiento de dicho mercado. Afirma que, habida cuenta de la situación de retraso generalizado en los procesos de transposición de dicha Directiva a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, el CECE no habría podido aplicarse, esencialmente, hasta después del 28 de julio de 2022, fecha en la que se notificaron a la Comisión las últimas medidas nacionales de transposición de la referida Directiva. Estima, por consiguiente, y habida cuenta de que la Ley n.º 16/2022 transpuso la Directiva 2018/1972 tan solo veintiún días después de la notificación de la última de estas medidas, que la utilización del coeficiente de «gravedad» debería ponderarse con las consecuencias reales del incumplimiento alegado sobre la situación de hecho. Según afirma, en realidad, habida cuenta de la situación general del mercado único, este no se vio objetivamente afectado por el retraso en la transposición de dicha Directiva al Derecho portugués.

70 En este contexto, considera que la Comisión se equivocó al no reconocer la existencia de circunstancias atenuantes. En efecto, a su juicio, tales circunstancias se derivan de lo siguiente. Primero, las circunstancias de hecho que imperaban en Portugal en aquel momento, a saber, la disolución de la Asamblea de la República y la caída del Gobierno, hacían imposible la aprobación y la publicación de la Ley n.º 16/2022, aunque se encontrara ya en una fase avanzada del procedimiento legislativo durante la legislatura anterior. Sin embargo, esta Ley fue una de las primeras leyes aprobadas y publicadas después de la entrada en funciones del nuevo Gobierno. Segundo, la propia complejidad de la Directiva 2018/1972 provocó retrasos en su transposición por parte de la mayoría de los Estados miembros, lo que ilustra bien la dificultad objetiva de dicha transposición. Tercero, la pandemia de COVID-19 tuvo consecuencias inesperadas en el procedimiento legislativo de transposición de dicha Directiva. En efecto, la declaración de varios estados de emergencia dio lugar a un confinamiento obligatorio, que limitó y condicionó la actividad y el funcionamiento de varios servicios del Estado portugués durante largos períodos. Cuarto, este es el primer recurso por incumplimiento interpuesto contra la República Portuguesa por falta de transposición de una directiva, lo que excluye cualquier forma de reincidencia, y, quinto, las intervenciones de las autoridades portuguesas, basadas en un diálogo constante y transparente con la Comisión, reflejan el compromiso de dicho Estado miembro en la resolución de la situación y ponen de manifiesto su cooperación leal con la Comisión.

71 A continuación, por lo que respecta a la duración del incumplimiento, la República Portuguesa objeta que la comunicación de tablas de correspondencias entre las disposiciones de una directiva y las de las medidas nacionales de transposición de esta tiene carácter meramente complementario con respecto a dichas medidas y que, por tanto, la fecha de finalización del incumplimiento no puede ser aquella en la que dichas tablas fueron comunicadas a la Comisión. Por consiguiente, considera que, en el caso de autos, la fecha en la que finalizó el incumplimiento fue el 16 de agosto de 2022, cuando la Ley n.º 16/2022, que transpone plenamente la Directiva 2018/1972, fue publicada en el *Diário da República* y comunicada a la Comisión, mientras que todas las comunicaciones realizadas después de dicha fecha solo se referían a información de carácter administrativo, a veces solicitada por la propia Comisión.

72 En cualquier caso, afirma que, si el Tribunal de Justicia hubiera de considerar que la tabla de correspondencias es pertinente para determinar la fecha de finalización del incumplimiento alegado, la fecha que debe tenerse en cuenta es el 8 de septiembre de 2022, es decir, aquella en la que el Gobierno portugués comunicó a la Comisión dicha tabla, acompañada de información más detallada.

73 Por último, en cuanto a la capacidad de pago de Portugal, la República Portuguesa alega que debe revisarse el método seguido por la Comisión en su Comunicación 2019/C 70/01, mencionado en el apartado 58 de la presente sentencia, y que el Tribunal de Justicia debe utilizar la amplia facultad de apreciación de que dispone a este respecto. En particular, aduce que deben tenerse en cuenta la inflación y las consecuencias del conflicto ruso-ucraniano. Añade que el Tribunal de Justicia ya ha reconocido la importancia de la inflación y del PIB de los Estados miembros para apreciar su capacidad de pago.

74 En tercer lugar, la República Portuguesa rebate los cálculos de la Comisión. Señala que una eventual condena al pago de una suma a tanto alzado y, en su caso, la fijación de su importe, deben depender del conjunto de elementos pertinentes relativos tanto a las características del incumplimiento declarado como a la actitud del Estado miembro de que se trate. A este respecto, afirma que la aplicación de un importe a tanto alzado debe tener ante todo un efecto disuasorio que debe tomar en consideración tal actitud y el principio de proporcionalidad.

75 Pues bien, según la República Portuguesa, para empezar, dado que la situación que la Comisión ha sometido a la apreciación del Tribunal de Justicia se debe a una serie de circunstancias objetivas y puesto que nunca se ha interpuesto ningún recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, contra dicho Estado miembro, no existe una necesidad objetiva de corregir ningún comportamiento de las autoridades portuguesas. Afirma que, en realidad, el retraso en la transposición de la Directiva 2018/1972 se debió a razones de fuerza mayor. A su parecer, habría sido objetivamente imposible para dicho Estado miembro transponer esa Directiva en el plazo previsto por esta.

76 A continuación, por lo que se refiere a la incidencia de este retraso en el mercado interior, aduce que no existe ninguna finalidad reparadora que justifique una condena al pago de una suma a tanto alzado. Sostiene que la transposición de la Directiva 2018/1972 sufrió un retraso generalizado en los Estados miembros, de modo que la situación portuguesa no perturbó el funcionamiento armonioso y coherente del marco europeo de las comunicaciones electrónicas.

77 Por último, alega que aunque el Tribunal de Justicia estime que debe imponerse una sanción, es necesario examinar todos los motivos expuestos para reducir el importe de la suma a tanto alzado propuesta por la Comisión.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

78 Toda vez que, como resulta del apartado 47 de la presente sentencia, ha quedado acreditado que, al término del plazo señalado en el dictamen motivado, la República Portuguesa 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.

79 Según reiterada jurisprudencia, la finalidad de la condena al pago de una suma a tanto alzado en virtud de dicha disposición descansa 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 [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 54, y jurisprudencia citada].

80 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].

81 En el caso de autos, procede considerar que, pese al hecho de que la República Portuguesa 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 2018/1972 al Derecho portugués, 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, 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].

82 Esta apreciación no queda desvirtuada por las alegaciones de la República Portuguesa expuestas en los apartados 66 y 67 de la presente sentencia.

83 En efecto, en primer lugar, la circunstancia de que la transposición de la Directiva 2018/1972 tuviera lugar en el momento de la disolución anticipada de la Asamblea de la República no puede invocarse para justificar el incumplimiento de las obligaciones del Derecho de la Unión [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 72 y 78 y jurisprudencia citada].

84 En segundo lugar, si bien el PIB per cápita del Estado miembro de que se trata constituye un elemento que puede tomarse en consideración a efectos del cálculo del importe de una sanción pecuniaria, no es pertinente para apreciar la oportunidad de la aplicación de tal sanción.

85 En tercer lugar, lo mismo cabe decir de la complejidad de la Directiva 2018/1972 y de la circunstancia de que otros Estados miembros la transpusieran tardíamente. Además, la República Portuguesa no solicitó al legislador de la Unión que prorrogara el plazo de transposición de dicha Directiva y este consideró que dicho texto no presentaba dificultades que impidieran a los Estados miembros transponerla en el plazo previsto en su artículo 124. La posición de los demás Estados miembros a este respecto carece de pertinencia para apreciar la existencia del incumplimiento alegado.

86 En cuarto lugar, por lo que respecta a los efectos de la pandemia de COVID-19, que se declaró a principios de 2020, no se ha demostrado, ni siquiera alegado, que esta explique la totalidad del retraso con el que la República Portuguesa transpuso la Directiva 2018/1972.

87 En quinto lugar, por lo que respecta al conflicto ruso-ucraniano, que comenzó en febrero de 2022 y a sus efectos sobre la inflación y el PIB, basta señalar que estas circunstancias, suponiendo que puedan afectar a la capacidad de un Estado miembro para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, se produjeron una vez expirado el plazo de transposición de la Directiva 2018/1972, que el artículo 124 había fijado en el 21 de diciembre de 2020.

88 En sexto lugar, si bien la transposición de la Directiva 2018/1972 al ordenamiento jurídico portugués tras la expiración de dicho plazo puede justificar, como señaló la propia Comisión en su escrito de 22 de marzo de 2023, mediante el que desistió parcialmente de su recurso, que se renuncie a la aplicación de una multa coercitiva, ello no menoscaba la finalidad de la aplicación de una suma a tanto alzado, recordada en el apartado 79 de la presente sentencia. En efecto, lo que puede tener consecuencias para los intereses privados y públicos es el retraso a la hora de transponer la Directiva 2018/1972, en especial si tal incumplimiento se ha mantenido durante un largo período de tiempo.

89 Habida cuenta de lo anterior, procede imponer una suma a tanto alzado a la República Portuguesa.

90 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].

91 En lo que concierne, en primer lugar, a la gravedad de la infracción, cabe 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 74 y jurisprudencia citada].

92 En el caso de autos, procede señalar que, como se desprende del apartado 47 de la presente sentencia, al término del plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, el 23 de noviembre de 2021, la República Portuguesa incumplía las obligaciones de transposición que le incumbían de 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 Portuguesa no había comunicado todavía ninguna medida de transposición de dicha Directiva.

93 Además, como señala la Comisión, la Directiva 2018/1972 es el principal acto legislativo en el ámbito de las comunicaciones electrónicas.

94 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.»

95 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.

96 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.

97 Es cierto que, como señala la República Portuguesa, el ámbito de que se trata ya está regulado por otros actos del Derecho de la Unión, que dicha Directiva modifica o sustituye.

98 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 Portuguesa, 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.

99 Pues bien, como alega fundadamente la Comisión, la falta de transposición de esta Directiva por parte de la República Portuguesa, 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.

100 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, apartado 79 y jurisprudencia citada].

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 [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].

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 Portuguesa 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, consta que el incumplimiento declarado en el apartado 47 de la presente sentencia ha finalizado.

104 No obstante, las partes discrepan sobre la fecha en la que ello se produjo. Según la Comisión, dicho incumplimiento finalizó en la fecha en que la República Portuguesa comunicó la versión actualizada de la tabla de correspondencias, a saber, el 25 de octubre de 2022. En cambio, según la República Portuguesa, dicho incumplimiento finalizó en la fecha en que comunicó la Ley n.º 16/2022 a la Comisión, a saber, el 16 de agosto de 2022.

105 Pues bien, procede recordar, a este respecto, que la finalidad del 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, y ello con el fin de garantizar que los Estados miembros cumplan las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión y que adopten todas las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias necesarias para transponer dicha directiva en sus respectivos ordenamientos jurídicos [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 52 y jurisprudencia citada].

106 En efecto, la comunicación que deben realizar los Estados miembros, de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, leído a la luz del 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 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 entre las disposiciones de dicha directiva y las de esas normas, debe indicar inequívocamente cuáles son las medidas legales, reglamentarias y administrativas mediante las cuales el Estado miembro de que se trata 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 en cuestión ha aplicado en realidad y completamente la directiva controvertida. El incumplimiento de esta obligación de comunicación 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 260 TFUE, apartado 3, cuyo objeto es que se declare ese incumplimiento [véase, por analogía con el artículo 258 TFUE, la sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 52 y jurisprudencia citada].

107 De ello se sigue que, si bien es cierto que la comunicación a la que se refiere esta disposición puede ir acompañada de tal tabla de correspondencias, el objeto de dicha comunicación se limita a la información que indica cuáles son las medidas legales, reglamentarias y administrativas mediante las cuales el Estado miembro en cuestión considera haber cumplido las diferentes obligaciones que le impone la directiva de que se trata.

108 Pues bien, en el caso de autos, la República Portuguesa notificó a la Comisión, el 16 de agosto de 2022, la Ley n.º 16/2022, al considerar que dicha Ley transponía íntegramente la Directiva 2018/1972 a su ordenamiento jurídico nacional.

109 Por lo tanto, la República Portuguesa puso fin al incumplimiento declarado en el apartado 47 de la presente sentencia mediante dicha comunicación.

110 En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la expresión «obligación de informar sobre las medidas de transposición» que figura en el artículo 260 TFUE, apartado 3, 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 de dicho Estado miembro, entendiéndose que no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento judicial entablado con arreglo a dicha disposición, examinar si las medidas nacionales comunicadas por la Comisión garantizan una correcta transposición de las disposiciones de la directiva en cuestión [sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 59].

111 Pues bien, en el caso de autos, la Comisión no ha alegado que, pese a la adopción de la Ley n.º 16/2022, aún faltasen manifiestamente determinadas medidas de transposición de la Directiva 2018/1972 o que estas no abarcaban la totalidad del territorio portugués.

112 De ello se sigue que el incumplimiento declarado en el apartado 47 de la presente sentencia persistió durante el período comprendido entre el 22 de diciembre de 2020 y el 15 de agosto de 2022, es decir, durante un período de 601 días, lo cual supone una duración muy larga.

113 Dicho esto, procede tener en cuenta que esta duración pudo resultar, en parte, de las circunstancias excepcionales relacionadas con la pandemia de COVID-19. En efecto, la República Portuguesa sostiene, sin que se rebata este extremo, 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 referido incumplimiento.

114 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].

115 La Comisión propone que se tenga en cuenta, además del PIB de la República Portuguesa, 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 al referido Estado miembro solicita al Tribunal de Justicia.

116 Sin embargo, 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 — Ferroníquel), C-51/20, EU:C:2022:36, apartados 115 y 117].

117 Habida cuenta de todas las circunstancias del presente asunto 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 2 800 000 euros.

118 En consecuencia, procede condenar a la República Portuguesa a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 2 800 000 euros.

Costas

119 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. Conforme al artículo 141, apartado 1, de este Reglamento, la parte que desista será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte en sus observaciones sobre el desistimiento. Dicho artículo 141, apartado 2, establece, no obstante, que, a petición de la parte que desista, la otra parte cargará con las costas, si se estimase que la actitud de esta última lo justifica. Por último, según dicho artículo 141, apartado 4, si ninguna de las partes hubiera solicitado la condena en costas, cada parte cargará con sus propias costas.

120 En el caso de autos, si bien la Comisión ha solicitado la condena en costas de la República Portuguesa y se ha declarado el incumplimiento, dicha institución ha desistido parcialmente de su recurso sin solicitar que dicho Estado miembro cargue con las costas correspondientes al presente recurso, mientras que, en sus observaciones sobre el desistimiento de la Comisión, dicho Estado miembro ha solicitado que se condene en costas a esta última.

121 No obstante, procede señalar que el desistimiento de la Comisión fue el resultado de la actitud de la República Portuguesa, ya que ese Estado miembro no adoptó ni comunicó a la Comisión la Ley n.º 16/2022 hasta después de la interposición del presente recurso, y que dicha actitud tuvo como consecuencia que la pretensión de esta institución de que se condenara a dicho Estado miembro al pago de una multa coercitiva quedara sin objeto, lo que llevó a la Comisión a retirarla.

122 En estas circunstancias y al no poder establecer una distinción pertinente entre las costas relativas al incumplimiento declarado en el apartado 47 de la presente sentencia y las correspondientes al desistimiento parcial de la Comisión, procede decidir que la República Portuguesa cargue, 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 Portuguesa 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) **Condenar a la República Portuguesa a abonar a la Comisión Europea una suma a tanto alzado de 2 800 000 euros.**

3) **Condenar a la República Portuguesa a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea.**

Firmas