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-457/22,

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

Comisión Europea, representada por las Sras. M. Kocjan y U. Małecka y por los Sres. L. Malferrari y E. Manhaeve, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República de Eslovenia, representada por la Sra. T. Mihelič Žitko, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

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

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

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

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: esloveno.

Sentencia

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

– declare que la República de Eslovenia 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 todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicha Directiva o, en cualquier caso, al no haber comunicado a la Comisión dichas disposiciones;

– condene a la República de Eslovenia, en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, al pago de una multa coercitiva diaria de 6 256,17 euros a partir de la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto, por haber incumplido dicho Estado miembro su obligación de comunicar las medidas de transposición de la citada Directiva;

– condene a la República de Eslovenia, en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, al pago de una suma a tanto alzado de 1 390,77 euros diarios, multiplicada por el número de días que persista el incumplimiento descrito en el primer guion, con un importe mínimo de 383 000 euros, y

– condene en costas a la República de Eslovenia.

Marco jurídico

2 Los considerandos 2 y 3 de la Directiva 2018/1972 tienen el siguiente tenor:

«(2) El funcionamiento de las cinco Directivas que forman parte del marco regulador en vigor para las redes y servicios de comunicaciones electrónicas […] está sujeto a revisiones periódicas por parte de la Comisión, con objeto, en particular, de determinar si es necesario introducir alguna modificación, en función de la evolución de la tecnología y del mercado.

(3) En su comunicación de 6 de mayo de 2015 por la que se establece la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, la Comisión afirmaba que su revisión del marco de las telecomunicaciones se centraría en medidas que estén encaminadas a incentivar la inversión en las redes de banda ancha de alta velocidad, a aportar un enfoque más coherente a escala del mercado interior sobre la política y la gestión del espectro radioeléctrico, a proporcionar las condiciones para un verdadero mercado interior abordando la fragmentación normativa, a garantizar una protección eficaz de los consumidores, la igualdad de condiciones para todos los agentes del mercado y la coherencia en la aplicación de las normas, así como a ofrecer un marco regulador institucional más eficaz.»

3 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto, ámbito de aplicación y finalidades», establece:

«1. La presente Directiva establece un marco armonizado para la regulación de las redes de comunicaciones electrónicas, los servicios de comunicaciones electrónicas, los recursos y servicios asociados y algunos aspectos de los equipos terminales. Fija las misiones de las

autoridades nacionales de reglamentación y, cuando proceda, de otras autoridades competentes, e introduce una serie de procedimientos para garantizar la aplicación armonizada del marco regulador en toda la Unión [Europea].

2. La presente Directiva pretende:

a) la realización de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas que haga posible el despliegue y adopción de redes de muy alta capacidad y el mantenimiento de una competencia sostenible, la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas, la accesibilidad, la seguridad de las redes y los servicios, y que redunde en beneficio de los usuarios finales, y

b) garantizar la prestación al público de servicios de comunicaciones electrónicas de buena calidad y asequibles en toda la Unión a través de una competencia y una libertad de elección reales; tratar las circunstancias en que las necesidades de los usuarios finales no se vean atendidas de manera satisfactoria por el mercado, incluidos aquellos con discapacidad para que puedan acceder a los servicios en pie de igualdad con los demás; e instaurar los oportunos derechos de los usuarios finales.

[…]»

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

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

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

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Incluirán igualmente una mención en la que se precise que las referencias hechas en las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes a las Directivas derogadas por la presente Directiva se entenderán hechas a la presente Directiva. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia y la formulación de dicha mención.»

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

5 Al no haber transmitido la República de Eslovenia ninguna información acerca de la adopción de las disposiciones necesarias para transponer la Directiva 2018/1972 al Derecho esloveno, de conformidad con el artículo 124 de esta, la Comisión envió a dicho Estado miembro, el 4 de febrero de 2021, un escrito de requerimiento.

6 Tras haber solicitado y obtenido una prórroga del plazo de respuesta a dicho escrito de requerimiento, las autoridades eslovenas respondieron, el 4 de junio de 2021, indicando, en particular, que la Directiva 2018/1972 debía transponerse al Derecho interno mediante una ley que sería publicada y comunicada a la Comisión a más tardar en diciembre de 2021 (en lo sucesivo, «ley de transposición»).

7 El 23 de septiembre de 2021, la Comisión remitió a la República de Eslovenia un dictamen motivado. El 5 de noviembre de 2021, las autoridades eslovenas solicitaron una prórroga del plazo de respuesta a dicho dictamen motivado e informaron a la Comisión de que se había producido un incidente durante el procedimiento legislativo interno que había retrasado la adopción de dicha ley, la cual debía ahora publicarse y comunicarse en marzo de 2022.

8 La Comisión aceptó dicha solicitud y prorrogó el plazo hasta el 23 de febrero de 2022.

9 En su escrito de respuesta al dictamen motivado de 18 de febrero de 2022, las autoridades eslovenas alegaron que circunstancias imprevistas habían ocasionado un retraso adicional de la transposición de la Directiva 2018/1972. En particular, indicaron que el proyecto de ley de transposición debía ahora adoptarse en abril de 2022 y que dicha ley sería posteriormente publicada y comunicada a la Comisión. Además, el 18 de marzo de 2022, dichas autoridades enviaron una tabla de correspondencias entre las disposiciones de dicho proyecto de ley y algunas disposiciones de la Directiva. El 25 de marzo de 2022, la Comisión formuló observaciones sobre dicho proyecto de ley.

10 Al considerar que la República de Eslovenia 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.

11 El 12 de abril de 2022, las autoridades eslovenas informaron a la Comisión de que la votación sobre el proyecto de ley de transposición se había suspendido debido a la petición de un grupo de diputados de que se celebrase un referéndum consultivo sobre dicho proyecto.

12 El 14 de junio de 2022, las autoridades eslovenas informaron a la Comisión de los progresos realizados en la transposición de la Directiva 2018/1972. En particular, indicaron que, a raíz del cambio de legislatura, se había puesto fin a todos los procedimientos legislativos iniciados en la legislatura anterior, incluido el relativo al proyecto de ley de transposición, que se había presentado un nuevo proyecto de ley de transposición y que no se había celebrado, ni se celebraría, ningún referéndum al respecto. Dichas autoridades no comunicaron ningún calendario para la adopción de ese nuevo proyecto de ley.

13 El 8 de julio de 2022, la Comisión interpuso el presente recurso.

14 La República de Eslovenia solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que reduzca el importe de las sanciones pecuniarias solicitadas por la Comisión y, con carácter subsidiario, que desestime todas las pretensiones de esta última.

15 En su escrito de dúplica de 19 de diciembre de 2022, la República de Eslovenia informó al Tribunal de Justicia de que la ley de transposición había sido adoptada el 28 de septiembre de 2022, de que, ese mismo día, había informado de ello a la Comisión y de que dicha ley había entrado en vigor el 10 de noviembre de 2022.

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

17 Mediante escrito de 20 de junio 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 de Eslovenia había finalizado el 10 de noviembre de 2022 y desistió parcialmente de su recurso, renunció a su pretensión de que se fijara una multa coercitiva y adaptó sus pretensiones solicitando la condena de dicho Estado miembro al pago de una suma a tanto alzado de un importe de 958 240,53 euros.

18 El 31 de julio de 2023, la República de Eslovenia presentó sus observaciones sobre el desistimiento parcial de la Comisión y sobre la adaptación de las pretensiones de esta última.

Sobre el recurso

Sobre el incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE

Alegaciones de las partes

19 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.

20 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.

21 Pues bien, según dicha institución, en el caso de autos, al término de dicho plazo, e incluso en la fecha de interposición del presente recurso, la República de Eslovenia aún no había adoptado las medidas necesarias para transponer la Directiva 2018/1972 a su Derecho nacional y, en cualquier caso, no las había comunicado a la Comisión.

22 Según la Comisión, la República de Eslovenia no niega realmente el incumplimiento que se le imputa, sino que se limita a invocar circunstancias de orden práctico e interno para justificarlo. Pues bien, a juicio de dicha institución, el hecho de no transponer una directiva en el plazo previsto por esta no puede justificarse por tales circunstancias.

23 Efectivamente, la República de Eslovenia no niega realmente el incumplimiento y se limita a describir el desarrollo de los trabajos que finalmente llevaron a adoptar la ley de transposición, que entró en vigor el 10 de noviembre de 2022. No obstante, subraya que, a lo largo de todo el procedimiento, siempre cooperó lealmente con la Comisión y la mantuvo informada de la evolución de dicho procedimiento, cuyo retraso se debió a circunstancias imprevistas que, según afirma, explicó a la Comisión en su respuesta al dictamen motivado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

24 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].

25 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].

26 En el caso de autos, el plazo para responder al dictamen motivado, tras haber sido prorrogado por la Comisión, expiró el 23 de febrero de 2022. 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].

27 A este respecto, consta que, en dicha fecha, la República de Eslovenia 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.

28 Para justificar su incumplimiento, la República de Eslovenia, por una parte, invoca un incidente acaecido durante el procedimiento legislativo, un cambio de legislatura y una solicitud de celebración de un referéndum consultivo y, por otra parte, subraya el espíritu de colaboración y de cooperación leal que siempre ha mostrado con la Comisión.

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

30 En efecto, por una parte, las circunstancias de carácter constitucional interno invocadas por la República de Eslovenia no son pertinentes, puesto que, según reiterada jurisprudencia, prácticas o situaciones del ordenamiento jurídico interno de un Estado miembro no justifican el incumplimiento de las obligaciones y los plazos resultantes de las directivas de la Unión ni, por lo tanto, la transposición tardía o incompleta de estas [sentencia de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, apartado 79 y jurisprudencia citada].

31 Por otra parte, el hecho de que la República de Eslovenia haya cooperado con la Comisión tampoco es pertinente para apreciar la realidad del incumplimiento imputado a dicho Estado miembro, 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 estas.

32 En consecuencia, procede declarar que la República de Eslovenia 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, prorrogado por la Comisión, 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

33 Tal y como se ha señalado en el apartado 17 de la presente sentencia, mediante escrito de 20 de junio de 2023, la Comisión declaró que podía considerarse que la transposición de la Directiva 2018/1972 por parte de la República de Eslovenia había finalizado el 10 de noviembre de 2022 y, en consecuencia, retiró su prensión de que se le impusiera una multa coercitiva.

34 En estas circunstancias, ya no procede pronunciarse sobre esta pretensión.

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

– *Alegaciones de las partes*

35 La Comisión aduce, por una parte, que la Directiva 2018/1972 fue adoptada con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y que, por tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, y, por otra parte, que el incumplimiento por parte de la República de Eslovenia de las obligaciones establecidas en el artículo 124, apartado 1, de dicha Directiva constituye manifiestamente una falta de comunicación de las medidas de transposición de dicha Directiva, en el sentido del artículo 260 TFUE, apartado 3.

36 La Comisión recuerda que, en el punto 23 de su Comunicación 2011/C 12/01, titulada «Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE» (DO 2011, C 12, p. 1) (en lo sucesivo, «Comunicación de 2011»), precisó que las sanciones que proponga en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, se calcularán con arreglo al mismo método que el utilizado para los recursos ante el Tribunal de Justicia en virtud de dicho artículo 260, apartado 2, tal como se expone en los puntos 14 a 18 de su Comunicación SEC(2005) 1658, titulada «Aplicación del artículo [260 TFUE]» (en lo sucesivo, «Comunicación de 2005»).

37 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.

38 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.

39 Así, por una parte, la Comisión señala que la Directiva 2018/1972 es el principal acto legislativo en el ámbito de las comunicaciones electrónicas. Según afirma, para empezar, el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (en lo sucesivo, «CECE») moderniza el marco regulador de la Unión relativo a las comunicaciones electrónicas reforzando las posibilidades de elección y los derechos de los consumidores, garantizando unas normas de servicios de comunicaciones más estrictas, favoreciendo las inversiones en redes de muy alta capacidad y promoviendo el acceso inalámbrico a la conectividad de muy alta capacidad en toda la Unión. A continuación, señala que el CECE establece normas para la organización del sector de las comunicaciones

electrónicas, incluido su marco institucional y su gobernanza. A juicio de dicha institución, las disposiciones de este refuerzan el papel de las autoridades nacionales de reglamentación estableciendo un conjunto mínimo de competencias para dichas autoridades y reforzando su independencia, mediante el establecimiento de criterios para los nombramientos, y las obligaciones en materia de comunicación de información. Además, el CECE garantiza también una gestión eficaz y efectiva del espectro radioeléctrico (en lo sucesivo, «espectro»). Según la Comisión, estas disposiciones refuerzan la coherencia de las prácticas de los Estados miembros en lo que respecta a los aspectos esenciales de las autorizaciones relacionadas con el espectro. Dichas disposiciones fomentan la competencia entre infraestructuras y el despliegue de redes de muy alta capacidad en toda la Unión. Por último, dicha institución sostiene que el CECE regula distintos aspectos de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluidas las obligaciones de servicio universal, los recursos de numeración y los derechos de los usuarios finales. A su juicio, el refuerzo de estas normas tiene como finalidad aumentar la seguridad y la protección de los consumidores, en particular en lo que se refiere al acceso a estos servicios a un coste asequible.

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

41 Dado que la República de Eslovenia comunicó a la Comisión las medidas de transposición de un número muy reducido de artículos de la Directiva 2018/1972, la Comisión propone un coeficiente de gravedad de 9.

42 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 declarado en el apartado 32 de la presente sentencia, a saber, el día anterior a la fecha en que la República de Eslovenia se atuvo a sus obligaciones, lo que se produjo el 10 de noviembre de 2022, es decir, la fecha en la que la ley de transposición entró en vigor, tal y como se ha indicado en el apartado 15 de la presente sentencia. De ello se sigue que el incumplimiento duró 688 días.

43 En tercer lugar, en cuanto a la capacidad de pago de la República de Eslovenia, la Comisión aplicó el factor «n» previsto en su Comunicación 2019/C 70/01, titulada «Modificación del método de cálculo de los pagos a tanto alzado y las multas coercitivas diarias propuestos por la Comisión en los procedimientos de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea» (DO 2019, C 70, p. 1). Según dicha institución, este factor tiene en cuenta dos elementos, a saber, el

producto interior bruto (PIB) y el peso institucional del Estado miembro de que se trate, representado por el número de escaños atribuidos a dicho Estado miembro en el Parlamento Europeo.

44 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.

45 Así, según la Comisión, de conformidad con su Comunicación 2022/C 74/02, titulada «Actualización de los datos utilizados para el cálculo de las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas que propondrá la Comisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los procedimientos de infracción» (DO 2022, C 74, p. 2) (en lo sucesivo, «Comunicación de 2022»), el factor «n» para la República de Eslovenia es de 0,17.

46 Por lo que respecta 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 esta debe tener al menos un umbral mínimo fijo, que refleje el principio de que cualquier caso de incumplimiento persistente del Derecho de la Unión representa en sí, independientemente de cualquier circunstancia agravante, un ataque al principio de legalidad en una comunidad de Derecho que requiere una sanción real. Según afirma, de conformidad con la Comunicación de 2022, la suma a tanto alzado mínima para la República de Eslovenia es de 383 000 euros.

47 La Comisión señala que, con arreglo al método establecido en las Comunicaciones de 2005 y de 2011, si el resultado del cálculo de la suma a tanto alzado supera esa suma a tanto alzado mínima, 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, 688 días.

48 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 9. El factor «n» es de 0,17. De ello resulta que el importe de la suma a tanto alzado es de 1 390,77 euros diarios.

49 Por lo tanto, según la Comisión, la suma a tanto alzado debe fijarse en 958 240,53 euros.

50 La República de Eslovenia considera que este importe es excesivo.

51 Para empezar, sostiene, en lo que concierne al coeficiente de gravedad, que el efecto sobre los intereses generales y particulares de la falta de transposición de la Directiva 2018/1972 al Derecho esloveno no tiene tanta importancia como afirma la Comisión.

52 En efecto, la República de Eslovenia afirma que comunicó a la Comisión, el 18 de marzo de 2022, una tabla de correspondencias en la que enumeraba las disposiciones del Derecho esloveno que habían llevado a cabo una transposición parcial de dicha Directiva. Pues bien, a su parecer, gracias a la aplicación de estas disposiciones, el efecto de la falta de transposición de dicha Directiva es menor que el estimado por la Comisión.

53 Añade que los esfuerzos continuos de la República de Eslovenia para alcanzar lo antes posible los objetivos de la Directiva 2018/1972 también se reflejan en los progresos constantes de este Estado miembro en lo que respecta a su clasificación en el índice de referencia DESI (*Digital Economy and Society Index*) (Índice de la Economía y la Sociedad Digitales) elaborado por la Comisión, que sigue el estado general de la digitalización en la Unión y los progresos en términos de competitividad digital realizados por cada Estado miembro.

54 A continuación, por lo que respecta al coeficiente de duración de la infracción, la República de Eslovenia alega que, contrariamente al método utilizado por la Comisión, el período que debe tenerse en cuenta para determinar esta duración no es el que comienza el día siguiente a la fecha en la que expira el plazo de transposición fijado por la Directiva de que se trata, sino, conforme a la jurisprudencia, el que comienza a correr a partir de la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado.

55 Por último, en cuanto al factor «n», la República de Eslovenia se basa, en particular, en los apartados 111 a 117 de la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquel) (C-51/20, EU:C:2022:36), para sostener que la Comisión incurrió en error al tener en cuenta el peso institucional de dicho Estado miembro en la Unión y al aplicar el coeficiente de ajuste de 4,5 previsto en la Comunicación 2019/C 70/01, mencionada en el apartado 43 de la presente sentencia.

56 La Comisión contesta, por un lado, que, en lo que concierne a la gravedad de la infracción de que se trata, propuso, habida cuenta de la transposición parcial notificada por la República de Eslovenia, aplicar un coeficiente de 9. Aduce que la transposición de seis artículos de la Directiva 2018/1972, que contiene 127, no justifica la aplicación de un coeficiente de gravedad inferior, máxime cuando no puede considerarse que todos los artículos a los que hace referencia la República de Eslovenia en su escrito de contestación garanticen una transposición completa. Añade que la progresión de la República de Eslovenia en la clasificación del índice de referencia DESI no es pertinente para determinar la gravedad de dicha infracción.

57 Por otra parte, en lo que atañe a la duración de la infracción, la Comisión recuerda que, con arreglo al punto 17 de la Comunicación de 2005 y a los puntos 27 y 31 de la Comunicación de 2011, el período que debe tomarse en consideración para determinar dicha duración y calcular el coeficiente es efectivamente el comprendido entre el día siguiente a la fecha de expiración del plazo de transposición fijado por la directiva de que se trata y la fecha en que la Comisión decidió interponer recurso ante el Tribunal de Justicia.

58 A su juicio, ello no impide al Tribunal de Justicia tomar en consideración un período diferente y, de hecho, este determina la duración de un incumplimiento considerando como fecha de fin de este la fecha en la que aprecia los hechos y no aquella en la que la Comisión interpone su recurso ante él. Dado que esta última institución no puede basarse en esa primera fecha, debe utilizar otras fechas de inicio y de fin para determinar dicha duración y calcular el coeficiente.

59 La Comisión considera que el cálculo de este coeficiente debe tener en cuenta todo el período transcurrido desde la fecha en que expiró el plazo de transposición de la Directiva de que se trata. Según afirma, en el marco de los procedimientos por incumplimiento, la finalidad perseguida por la consideración de la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado es determinar, a efectos de acreditar un incumplimiento, en el sentido del artículo 260 TFUE, apartado 1, la existencia de ese incumplimiento en esa fecha concreta. Pues bien, a juicio de la Comisión, por definición, la duración de un incumplimiento no se limita a dicha fecha, sino que abarca todo el período de infracción, que no comienza meramente en la fecha de expiación del plazo fijado en el dictamen motivado, sino a partir de la fecha de expiración del plazo de transposición de la directiva de que se trata. Por consiguiente, estima que no puede considerarse que la existencia de un incumplimiento solo comience a partir de la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado.

60 A su parecer, tal enfoque es conforme con el principio de igualdad de trato. Si la fecha de inicio de un incumplimiento a tener en cuenta a efectos del cálculo del coeficiente de duración de este y de la imposición de una sanción fuera la de la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, la duración de dicho incumplimiento dependería de la duración del procedimiento administrativo previo. Ello podría dar lugar a una desigualdad de trato entre los Estados miembros sujetos al mismo plazo de transposición.

61 La Comisión subraya asimismo que la fecha pertinente para determinar la duración de una infracción depende del objeto de dicha infracción. Afirma que, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 2, este consiste en la falta de ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia, de modo que el punto de referencia cronológico pertinente es la fecha de pronunciamiento de la sentencia. En cambio, en el caso del procedimiento previsto en dicho artículo 260, apartado 3, la infracción consiste en la falta de notificación de las medidas de transposición de una directiva por un Estado miembro, de modo que el punto de referencia cronológico pertinente es la fecha a partir de la cual dicho Estado miembro incumplió su obligación de comunicar esas medidas de transposición.

62 En su dúplica, la República de Eslovenia afirma que la imposición de una sanción pecuniaria ya no está justificada, puesto que la Directiva 2018/1972 fue plenamente transpuesta al Derecho esloveno el 10 de noviembre de 2022.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

63 Toda vez que, como resulta del apartado 32 de la presente sentencia, ha quedado acreditado que, al término del plazo señalado en el dictamen motivado, prorrogado por la Comisión, la República de Eslovenia no había comunicado a la Comisión las medidas de transposición completa 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.

64 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].

65 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].

66 En el caso de autos, procede considerar que, pese al hecho de que la República de Eslovenia 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 esloveno, el conjunto de elementos jurídicos y fácticos que rodearon al incumplimiento declarado, a saber, la falta de comunicación de las medidas necesarias para la transposición completa de dicha Directiva 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].

67 Por lo tanto, procede imponer una suma a tanto alzado a la República de Eslovenia.

68 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].

69 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].

70 En el caso de autos, procede señalar que, como se desprende del apartado 32 de la presente sentencia, al término del plazo señalado en el dictamen motivado, prorrogado por la Comisión, a saber, el 23 de febrero de 2022, la República de Eslovenia 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 de Eslovenia no había comunicado todavía ninguna medida de transposición de dicha Directiva.

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

72 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.»

73 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.

74 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.

75 Pues bien, como alega fundadamente la Comisión, la falta de transposición de la Directiva 2018/1972 por parte de la República de Eslovenia, 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.

76 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].

77 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].

78 En el caso de autos, no se rebate válidamente que, en la fecha en la que expiró el plazo de transposición establecido en el artículo 124 de la Directiva 2018/1972, a saber, el 21 de diciembre de 2020, la República de Eslovenia no había adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la completa transposición de dicha Directiva ni había, por tanto, comunicado a la Comisión tales medidas.

79 Por otra parte, en sus observaciones sobre la adaptación de las pretensiones de la Comisión, la República de Eslovenia no niega que la transposición de la Directiva 2018/1972 al Derecho esloveno pudo considerarse finalizada el 10 de noviembre de 2022.

80 De ello se sigue que el incumplimiento declarado en el apartado 32 de la presente sentencia persistió durante el período comprendido entre el 22 de diciembre de 2020 y el 11 de noviembre de 2022, es decir, un período de 688 días, lo que constituye una duración muy larga.

81 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 de Eslovenia 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.

82 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].

83 La Comisión propone que se tenga en cuenta, además del PIB de la República de Eslovenia, 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.

84 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].

85 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 800 000 euros.

86 En consecuencia, procede condenar a la República de Eslovenia a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 800 000 euros.

Costas

87 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.

88 En el caso de autos, si bien la Comisión ha solicitado la condena de la República de Eslovenia 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 Por otra parte, en sus observaciones sobre el desistimiento de la Comisión, dicho Estado miembro no ha solicitado que esta sea condenada en costas.

89 No obstante, procede señalar que el desistimiento de la Comisión fue el resultado de la actitud de la República de Eslovenia, ya que ese Estado miembro no adoptó ni comunicó a la Comisión las medidas de transposición completa de la Directiva 2018/1972 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.

90 En estas circunstancias y al no poder establecer una distinción pertinente entre las costas relativas al incumplimiento declarado en el apartado 32 de la presente sentencia y las correspondientes al desistimiento parcial de la Comisión, procede decidir que la República de Eslovenia 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 de Eslovenia 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, prorrogado por la Comisión Europea, 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.**

2) **Condenar a la República de Eslovenia a abonar a la Comisión Europea una suma a tanto alzado de 800 000 euros.**

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

Firmas