

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. EVGENI TANCHEV
presentadas el 28 de marzo de 2019 [\(1\)](#)

Asunto C-569/17

**Comisión Europea
contra
Reino de España**

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Directiva 2014/17/UE — Crédito hipotecario — Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Incumplimiento de la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo — Sanciones pecuniarias — Multa coercitiva»

I. Introducción

1. En el caso de autos, la Comisión ha interpuesto un recurso por incumplimiento contra el Reino de España con arreglo al artículo 258 TFUE por no haber adoptado, antes del 21 de marzo de 2016, las disposiciones necesarias para transponer la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (la denominada Directiva sobre créditos hipotecarios), [\(2\)](#) o, en todo caso, al no haber comunicado esas disposiciones a la Comisión. La Comisión solicita asimismo al Tribunal de Justicia que imponga al Reino de España, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, una multa coercitiva diaria de 105 991,60 euros, con efecto a partir de la fecha del pronunciamiento de la sentencia por la que se declare el incumplimiento de la obligación de

comunicar a la Comisión las disposiciones de transposición de la Directiva 2014/17.

2. En consecuencia, el presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de pronunciarse, por primera vez, sobre la interpretación y la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3. (3) Esta disposición, introducida por el Tratado de Lisboa, permite a la Comisión interponer un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 TFUE sobre la base de que «un Estado miembro ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo» y solicitar al Tribunal de Justicia que imponga al mismo tiempo sanciones pecuniarias a dicho Estado miembro. (4)

3. Las cuestiones fundamentales que han de resolverse son esencialmente: en primer lugar, si el artículo 260 TFUE, apartado 3 se aplica a la comunicación por un Estado miembro de medidas de transposición incompletas o incorrectas; en segundo lugar, en relación con qué normas ha de evaluarse cualquier sanción pecuniaria que se imponga conforme a la citada disposición; y, en tercer lugar, si la multa coercitiva controvertida es proporcionada.

II. Marco jurídico

4. El artículo 260 TFUE, apartado 3, es del siguiente tenor:

«Cuando la Comisión presente un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del artículo 258 por considerar que el Estado miembro afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo, podrá, si lo considera oportuno, indicar el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por dicho Estado y que considere adaptado a las circunstancias.

Si el Tribunal comprueba la existencia del incumplimiento, podrá imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva dentro del límite del importe indicado por la Comisión. La obligación de pago surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal en la sentencia.»

5. El artículo 42, apartado 1, de la Directiva 2014/17 establece:

«Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el 21 de marzo de 2016, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas

necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.»

III. Procedimiento administrativo previo

6. Al no haber recibido al término del plazo de transposición de 21 de marzo de 2016 ninguna comunicación por parte del Reino de España de las medidas de transposición de la Directiva 2014/17 al ordenamiento jurídico español, la Comisión remitió al Reino de España un escrito de requerimiento, con fecha de 26 de mayo de 2016, en el que le instaba a hacerlo.

7. En su respuesta mediante escrito de 28 de julio de 2016, el Reino de España indicó que no había podido transponer la Directiva 2014/17 debido a circunstancias inusuales relacionadas con el hecho de que el Gobierno se hallaba en funciones, pero que los trabajos preparatorios del anteproyecto de Ley de transposición de la Directiva ya habían empezado.

8. Mediante dictamen motivado de 17 de noviembre de 2016, la Comisión constató que el Reino de España aún no había adoptado medidas de transposición de la Directiva 2014/17, ni le había comunicado dichas medidas. La Comisión le instó a adoptar las medidas necesarias en un plazo de dos meses a partir de la recepción del dictamen motivado.

9. En su respuesta a dicho dictamen motivado mediante escrito de 19 de enero de 2017, el Reino de España informó a la Comisión de los progresos realizados en relación con el anteproyecto de Ley de transposición de la Directiva 2014/17.

10. Al considerar que el Reino de España aún no había transpuesto la Directiva 2014/17 ni había comunicado ninguna medida de transposición, la Comisión decidió el 27 de abril de 2017 interponer un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

11. Mediante escrito presentado el 27 de septiembre de 2017, la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia sobre la base de los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- En primer lugar, declare que el Reino de España, al no haber adoptado, antes del 21 de marzo de 2016, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la Directiva

2014/17 o, en todo caso, al no haber notificado esas disposiciones a la Comisión, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 42, apartado 1, de dicha Directiva.

- En segundo lugar, imponga al Reino de España, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, una multa coercitiva diaria de 105 991,60 euros, con efecto a partir de la fecha de pronunciamiento de la sentencia por la que se declare el incumplimiento de la obligación de adoptar o, en todo caso, notificar a la Comisión, las disposiciones necesarias para cumplir la Directiva 2014/17.
- Y, en tercer lugar, condene al Reino de España al pago de las costas del procedimiento.

12. En su escrito de contestación, presentado el 15 de diciembre de 2017, el Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

- En primer lugar, desestime en su integridad la demanda deducida, o subsidiariamente reduzca la multa.
- Y, en segundo lugar, condene en costas a la Comisión.

13. La Comisión y el Reino de España también presentaron un escrito de réplica y un escrito de dúplica los días 26 de enero y 12 de marzo de 2018, respectivamente.

14. Mediante escrito presentado el 26 de diciembre de 2017, la República Francesa solicitó intervenir en el asunto en apoyo del Reino de España. Autorizada mediante decisión de 30 de enero de 2018, la República Francesa presentó su escrito de formalización de la intervención el 7 de marzo de 2018. La Comisión y el Reino de España presentaron sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención de la República Francesa el 14 de mayo de 2018.

15. En la vista de 21 de enero de 2019 se oyeron los informes orales de la Comisión, el Reino de España y la República Francesa.

V. Alegaciones de las partes

A. Incumplimiento de las obligaciones resultantes del artículo 258 TFUE

16. La Comisión alega que el Reino de España no adoptó dentro del plazo que expiraba el 21 de marzo de 2016, previsto en el artículo 42, apartado 1, de la Directiva 2014/17, las medidas necesarias para transponer dicha Directiva o no comunicó a la Comisión tales medidas.

17. El Reino de España no niega el hecho de que no ha comunicado ninguna medida de transposición de la Directiva 2014/17. El Reino de España alegó en la vista que se preveía que la ley nacional de transposición se aprobara el 14 de febrero de 2019.

B. Aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3.

18. La Comisión formula, en primer lugar, algunas observaciones preliminares sobre la base de su Comunicación de 2011 sobre la aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE (en lo sucesivo, «Comunicación de 2011»). (5) En particular, la Comisión destaca que el objetivo de artículo 260 TFUE, apartado 3 consiste en incitar con mayor fuerza a los Estados miembros a transponer las directivas en los plazos fijados por el legislador y garantizar así la eficacia real de la legislación de la Unión. (6) Asimismo, en respuesta a las alegaciones de la República Francesa, la Comisión subraya que el artículo 260 TFUE, apartado 3, no sanciona solo el incumplimiento por parte de un Estado miembro de la obligación «procedimental» de comunicar las medidas de transposición, sino también el incumplimiento de la obligación «sustantiva» de realizar la transposición en sí misma, es decir, el hecho de que el Estado miembro no haya adaptado su ordenamiento jurídico interno a la Directiva de que se trate. Además, la Comisión alega que el artículo 260 TFUE, apartado 3, se aplica a la ausencia total de comunicación por parte de un Estado miembro de cualesquiera medidas de transposición, como en el caso de autos, y también a la comunicación incompleta de las medidas de transposición, como en los casos en que dichas medidas no cubren todo el territorio del Estado miembro o no corresponden a todas las disposiciones de la Directiva en cuestión. (7)

19. Respecto a la determinación de las sanciones pecuniarias, la Comisión sostiene que las multas propuestas con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, han de calcularse según el mismo método utilizado para las propuestas conforme al artículo 260 TFUE, apartado 2. (8) En respuesta a las alegaciones de la República Francesa, la Comisión subraya, *inter alia*, que con la introducción del artículo 260 TFUE, apartado 3, los Tratados establecen que la falta de adopción y comunicación por un Estado miembro de medidas de transposición constituye un incumplimiento del Derecho de la Unión, no menos importante que los incumplimientos sancionados por el artículo 260 TFUE, apartado 2, y se deriva del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, y del artículo 4 TUE, apartado 3.

20. Sobre esta base, la Comisión propone que se imponga al Reino de España una multa coercitiva diaria de 105 991,60 euros, calculada multiplicando el tanto alzado de base (680) por el coeficiente de gravedad

(10), el coeficiente de duración (1,3) y el factor «n» (11,99), (9) que habrá de surtir efecto en la fecha en que se dicte la sentencia del Tribunal de Justicia. (10) La Comisión también solicita al Tribunal de Justicia que no especifique en su sentencia la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea» para el pago de la multa coercitiva, de modo que ella pueda indicar la cuenta apropiada en la nota de adeudo que dirija al Reino de España conforme a la normativa de la Unión aplicable.

21. Por lo que se refiere a la gravedad de la infracción, la Comisión propone un coeficiente de 10 en una escala de 1 a 20, teniendo en cuenta los parámetros establecidos, en primer lugar, respecto a la importancia de las disposiciones del Derecho de la Unión objeto de la infracción y, en segundo lugar, respecto a las consecuencias de la infracción para los intereses generales y particulares. (11)

22. En primer lugar, por lo que respecta a la importancia de la Directiva 2014/17, la Comisión alega que, *inter alia*, el objeto de dicha Directiva es establecer un mercado interior más transparente, eficiente y competitivo en materia de contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de los consumidores. La Comisión señala que la Directiva 2014/17 exige que los prestamistas proporcionen a los consumidores cierta información y que evalúen la solvencia de los consumidores de conformidad con normas comunes aplicables en la Unión, y garantiza a los consumidores una serie de derechos específicos. La Comisión destaca, además, que la Directiva 2014/17 establece normas de calidad y normas de conducta aplicables a todos los prestamistas en la Unión y establece un sistema de pasaportes para que los intermediarios de crédito autorizados para ejercer en un Estado miembro puedan ofrecer sus servicios en todo el territorio de la Unión, promoviendo así la estabilidad financiera.

23. En segundo lugar, en lo que atañe a las consecuencias de la falta de transposición de la Directiva 2014/17 al Derecho español, la Comisión aduce que los consumidores de España no pueden invocar los derechos que les confiere esta Directiva y los intermediarios de crédito no pueden utilizar el sistema de pasaportes para ejercer sus actividades. Según la Comisión, ello podría tener consecuencias negativas para la competencia en los mercados de crédito hipotecario, sobre todo en España, y resultar en una gama menos amplia de servicios y en precios más altos. La Comisión también sostiene que, desde una perspectiva más amplia, el ordenamiento jurídico español no cumple las estrictas normas de la Directiva 2014/17, que pretenden garantizar que los prestamistas y los intermediarios de crédito adopten un comportamiento responsable en el mercado.

24. A este respecto, la Comisión rebate las alegaciones del Reino de España de que la Comisión evaluó erróneamente el coeficiente de gravedad. En particular, la Comisión rechaza la pertinencia de determinados datos del Banco de España y estudios del Reino Unido invocados por el Reino de España. Además, la Comisión subrayó en la vista que la evaluación de la gravedad es objetiva y que no está obligada a tener en cuenta determinadas medidas nacionales, invocadas por el Reino de España por primera vez en su escrito de contestación, que no le fueron comunicadas y no son suficientes para garantizar la transposición de la Directiva 2014/17.

25. Por lo que se refiere a la duración de la infracción, la Comisión propone un coeficiente de 1,3, cifra que comprende 13 meses multiplicados por un factor de 0,1. Considera que este período comienza a contar desde el día siguiente al vencimiento del plazo de transposición de la Directiva 2014/17 (22 de marzo de 2016) y finaliza en la fecha en que la Comisión decidió interponer el recurso por incumplimiento (27 de abril de 2017). (12) A este respecto, la Comisión discrepa de la alegación del Reino de España según la cual el período comprendido entre el 20 de diciembre de 2015 y el 29 de octubre de 2016, en el que hubo dificultades para la formación de Gobierno, debería quedar excluido del coeficiente de duración, puesto que esa situación responde a circunstancias internas que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no han de tomarse en consideración.

26. El Reino de España, en primer lugar, aunque sostiene que el Tribunal de Justicia puede resolver el presente asunto sin necesidad de pronunciarse sobre el alcance exacto del artículo 260 TFUE, apartado 3, señala que no está de acuerdo con la interpretación que hace la Comisión de dicha disposición y opina que el citado artículo 260 TFUE, apartado 3, no se aplica a los casos en que un Estado miembro comunica medidas de transposición incompletas o incorrectas.

27. Además, el Reino de España considera que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la determinación de la multa coercitiva con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, puede aplicarse por analogía al artículo 260 TFUE, apartado 3, y no se opone a la pretensión de la Comisión de que el Tribunal de Justicia no indique la cuenta en la que la multa coercitiva, en caso de que se imponga, habrá de ser pagada.

28. Sin embargo, en el presente asunto, el Reino de España alega que la multa coercitiva diaria propuesta es desproporcionada por dos razones.

29. En primer lugar, el Reino de España afirma que el período comprendido entre el 20 de diciembre de 2015 y el 29 de octubre de 2016,

durante el cual se produjo una situación inusual relativa a las dificultades en la constitución de un Gobierno, debe quedar excluido del coeficiente de duración y, en cualquier caso, justifica una moderación de la multa coercitiva. El Reino de España subrayó en la vista que esta situación era imprevisible durante el plazo de transposición de la Directiva 2014/17.

30. En segundo lugar, el Reino de España sostiene que la Comisión valoró erróneamente el coeficiente de gravedad y, en particular, las consecuencias de la falta de transposición de la Directiva 2014/17. A este respecto, el Reino de España discrepa de la afirmación de la Comisión según la cual la falta de transposición puede tener consecuencias negativas para la competencia en los mercados de crédito hipotecario, sobre todo en España, y resultar en una gama menos amplia de servicios y en precios más altos (véase el punto 23 de las presentes conclusiones), aduciendo que, conforme a los datos del Banco de España, los precios de las hipotecas en España se encuentran, en la mayoría de casos, por debajo de la media de la zona euro y, además, determinados estudios realizados en el Reino Unido indican que los efectos de la transposición de la Directiva 2014/17 no van más allá de una posible mejora de la protección del consumidor.

31. El Reino de España discrepa asimismo de la afirmación de la Comisión según la cual el ordenamiento jurídico español no cumple las estrictas normas de la Directiva 2014/17 (véase el punto 23 de las presentes conclusiones) y sostiene que, desde 2011, existen determinadas medidas nacionales que regulan aspectos relacionados con la Directiva 2014/17. (13) El Reino de España subrayó en la vista que estas medidas son relevantes para la evaluación de la proporcionalidad dado que, *inter alia*, cumplen la finalidad de la Directiva 2014/17 al mismo tiempo que resuelven problemas en el sector de las hipotecas que exceden del ámbito de dicha Directiva, y que la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, (14) que reconoce que no cabe excluir que unas medidas que no contienen ninguna referencia a una Directiva sean medidas válidas de transposición, debería aplicarse en lo que atañe al artículo 260 TFUE, apartado 3.

32. En apoyo del Reino de España, la República Francesa sostiene que el artículo 260 TFUE, apartado 3, solo es aplicable a la ausencia de comunicación, por parte de un Estado miembro, de cualesquiera medidas nacionales de transposición, mientras que la ausencia de comunicación de medidas que constituyen una transposición incompleta o incorrecta se rige por los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 2. La República Francesa estima, además, que el artículo 260 TFUE, apartado 3, se aplica si resulta evidente a partir de un examen *prima facie* de las medidas

nacionales de transposición comunicadas a la Comisión que tales medidas no transponen toda la Directiva.

33. Por lo que se refiere a la evaluación de las sanciones pecuniarias, la República Francesa alega, en particular, que el artículo 260 TFUE, apartado 3, persigue un objetivo diferente del artículo 260 TFUE, apartado 2. A su entender, esta última disposición sanciona el «doble incumplimiento» del Derecho de la Unión y la falta de ejecución de la primera sentencia del Tribunal de Justicia por parte del Estado miembro, mientras que el artículo 260 TFUE, apartado 3, sanciona el incumplimiento por un Estado miembro de una obligación de Derecho derivado de la Unión. Por ello, la República Francesa alega que debería aplicarse una escala menor de coeficientes de gravedad para las multas coercitivas con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, y el factor de gravedad de 10 no está justificado en el presente caso.

VI. Análisis

A. Incumplimiento de las obligaciones resultantes del artículo 258 TFUE

1. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia

34. Procede recordar que las disposiciones de una Directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad requeridas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica, la cual requiere que, cuando la Directiva tenga como fin crear derechos a favor de los particulares, los beneficiarios puedan conocer plenamente sus derechos. (15)

35. Además, en el marco de un recurso conforme al artículo 258 TFUE, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado. (16)

36. Tal como ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia, un recurso en virtud del artículo 258 TFUE se basa en la comprobación objetiva de la existencia o no de un incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Derecho de la Unión. (17) Así, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno, tales como la celebración de elecciones legislativas (18) o que el Gobierno se encontrara en funciones, (19) para justificar el incumplimiento de sus obligaciones con arreglo al Derecho de la Unión, incluidos los plazos establecidos por una Directiva. (20)

2. *Aplicación al presente asunto*

37. En el caso de autos, el Reino de España no niega haber incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 42, apartado 1, de la Directiva 2014/17 de adoptar las medidas necesarias para transponer dicha Directiva a su Derecho interno y de comunicar tales medidas a la Comisión antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, a saber, el 18 de enero de 2017. (21)

38. Por consiguiente, propongo que el Tribunal de Justicia declare que la primera pretensión de la Comisión con arreglo al artículo 258 del TFUE en el sentido de que el Reino de España ha incumplido su obligación de transponer la Directiva 2014/17 o comunicar las correspondientes medidas a la Comisión es fundada.

B. *Aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3*

39. La cuestión central que se suscita en el presente asunto se refiere a la proporcionalidad de la multa coercitiva diaria propuesta. Esto plantea una serie de interrogantes generales acerca de la evaluación de las sanciones pecuniarias en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, y, en particular, acerca de si la Comisión puede utilizar el mismo método para el cálculo de las sanciones pecuniarias con arreglo al artículo 260 TFUE, apartados 2 y 3, si la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la determinación de las sanciones pecuniarias en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, es aplicable al artículo 260 TFUE, apartado 3, y sobre el alcance de la facultad de apreciación del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3.

40. Por otra parte, si bien es pacífico que el artículo 260 TFUE, apartado 3, es aplicable al presente asunto, (22) ello plantea aún la cuestión del significado del «incumplimiento de la obligación de informar» con arreglo a esta disposición, aspecto que abordaré en primer lugar.

1. *Ámbito de aplicación material del artículo 260 TFUE, apartado 3: la falta de comunicación*

41. De conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, su ámbito de aplicación material está circunscrito a un recurso por incumplimiento interpuesto en virtud del artículo 258 TFUE, que se refiere a un incumplimiento por parte de un Estado miembro de su obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo. (23) La respuesta a la cuestión de cómo interpretar cuándo un Estado miembro «ha incumplido la obligación

de informar» sobre las medidas de transposición, en el sentido del artículo 260 TFUE, apartado 3, resulta considerablemente compleja. La doctrina está dividida a este respecto, de modo que algunos juristas adoptan un enfoque restrictivo, (24) mientras que otros abogan por un planteamiento intermedio (25) o amplio. (26)

42. Comprende, en particular, dos cuestiones clave relacionadas entre sí. Una primera cuestión es si el artículo 260 TFUE, apartado 3, se limita al incumplimiento por parte de un Estado miembro de una obligación supuestamente «procedimental» de comunicar cualesquier medida de transposición, tal como alegan el Reino de España y la República Francesa, o si el artículo 260 TFUE, apartado 3, comprende el incumplimiento por parte de un Estado miembro de una obligación «sustantiva» de llevar a cabo la transposición en sí misma, tal como aduce la Comisión. Una segunda cuestión consiste en determinar si el artículo 260 TFUE, apartado 3, es aplicable a los casos en que un Estado miembro comunica medidas que constituyen una transposición incompleta (parcial), según sostiene la Comisión, así como una transposición incorrecta, que es la postura del Abogado General Wathelet en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Polonia. (27)

43. Según reiterada jurisprudencia, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, deben tomarse en consideración no solamente su redacción y los objetivos que persigue, sino también su contexto y el conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión. La génesis de una disposición del Derecho de la Unión también puede ofrecer elementos pertinentes para su interpretación. (28)

44. Habida cuenta de estas consideraciones, propongo que el artículo 260 TFUE, apartado 3, ha de interpretarse en el sentido de que se refiere al incumplimiento por parte de un Estado miembro de una obligación «sustantiva» de efectuar la transposición, lo que comprende la ausencia absoluta de comunicación de cualquier medida de transposición, como en el presente asunto, y también la notificación por un Estado miembro de medidas que constituyen una transposición incompleta o incorrecta de la Directiva en cuestión. Aunque existen argumentos convincentes en apoyo de cada uno de los posibles enfoques interpretativos, una interpretación amplia del artículo 260 TFUE, apartado 3, a este respecto es conforme con el tenor de esta disposición y promueve en la medida de lo posible, los objetivos y el sistema de dicho artículo 260 TFUE, apartado 3, con el fin de garantizar que esta disposición constituye un medio verdaderamente efectivo de garantizar que los Estados miembros transpongan las Directivas dentro de plazo.

a) Redacción

45. El artículo 260 TFUE, apartado 3, se refiere a la situación en la que un Estado miembro «ha incumplido la obligación de informar» sobre las medidas de transposición de una directiva legislativa. Aunque una interpretación literal de esos términos puede sugerir simplemente la ausencia de comunicación, no queda claro si la falta de transposición y, a su vez, una transposición incompleta o incorrecta pueden estar comprendidas en esa formulación.

46. A mi juicio, no cabe aducir, en apoyo de una interpretación restrictiva del artículo 260 TFUE, apartado 3, que se habría hecho uso de un artículo determinado si los autores del Tratado hubieran contemplado la falta de comunicación de todas las medida de transposición, abarcando así la transposición incompleta (por ejemplo, en neerlandés: «tot mededeling van maatregelen», y no «tot mededeling van *de* maatregelen»; en francés: «communiquer des mesures de transposition» y no «communiquer les mesures de transposition»; en alemán: «Verpflichtung verstoßen hat, Maßnahmen zur Umsetzung» y no «Verpflichtung verstoßen hat, *die* Maßnahmen zur Umsetzung»). No solo determinadas versiones lingüísticas pueden interpretarse en el sentido específico de «las medidas» (por ejemplo, en búlgaro: «да съобщи за мерките»; en italiano: «comunicare *le* misure di attuazione»; en español: «informar sobre *las* medidas de transposición»), sino que también el hecho de que las antedichas versiones lingüísticas se refieran a «medidas» en el sentido general (véase igualmente, por ejemplo, en inglés: «notify measures»; en maltés: «jinnotifika miżuri») aboga por una interpretación amplia del artículo 260 TFUE, apartado 3.

47. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la información sobre la transposición de una Directiva que los Estados miembros están obligados a notificar (comunicar) a la Comisión, conforme al principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, debe ser clara y precisa e indicar inequívocamente cuáles son las medidas legales, reglamentarias y administrativas mediante las cuales el Estado miembro considera haber cumplido las distintas obligaciones que le impone la Directiva, de manera que la Comisión pueda verificar si el Estado miembro ha ejecutado real y completamente la Directiva. (29)

48. De ello se sigue que las obligaciones de comunicar y transponer están relacionadas en el sentido de que la obligación de comunicar pone en práctica la obligación de transponer, (30) puesto que, como señala la Comisión, la obligación de comunicar es un paso esencial para garantizar que se cumple la obligación de transposición. La obligación de un Estado miembro de adoptar todas las medidas necesarias para transponer una Directiva con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase el punto 34 de las presentes conclusiones) (31) lleva aparejada su obligación

de comunicar a la Comisión que así lo ha hecho. (32) De este modo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (33) apoya una interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3, en el sentido de que comprende tanto una obligación «procedimental» de comunicación como una obligación «sustantiva» de transposición.

49. El hecho de que el artículo 260 TFUE, apartado 3, mencione una falta de comunicación, en vez de una falta de transposición, parece un medio lógico, de hecho ingenioso, de garantizar que los Estados miembros cumplan ambas obligaciones. También parece absurdo que un Estado miembro haya cumplido su obligación de transposición sin comunicar a la Comisión las medidas de transposición en ninguna fase del procedimiento en virtud de los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3.

b) Génesis

50. El artículo 260 TFUE, apartado 3, tiene su origen inmediato en el Círculo de debate sobre el Tribunal de Justicia en el contexto de la Convención Europea. Uno de los asuntos en la agenda de ese Círculo de debate fue el sistema de sanciones en el procedimiento por incumplimiento. En los debates iniciales, los miembros se mostraron en general receptivos al establecimiento de un «procedimiento por la vía rápida» en el entonces artículo 228 CE (actualmente artículo 260 TFUE), eliminando los requisitos del escrito de requerimiento y el dictamen motivado y «para algunos asuntos como los de “no comunicación”, podría incluso atribuirse a la Comisión el derecho de solicitar al Tribunal, cuando ella lo considere oportuno, en el mismo procedimiento, a la vez la constatación de un incumplimiento y la condena a una sanción». (34)

51. El informe final del Círculo de debate (35) contenía propuestas sobre estos aspectos que fueron recogidas por el *Praesidium* de la Convención. (36) Tal como subrayó el documento del *Praesidium*, el sistema no era suficientemente eficaz, puesto que podían llegar a transcurrir años antes de que se impusiese una sanción pecuniaria a un Estado miembro, de modo que «sería conveniente tratar de conseguir una mayor eficacia y sencillez en los mecanismos de sanciones por no ejecución de las sentencias del Tribunal [de Justicia]». (37) A tal fin, junto con la propuesta de suprimir el dictamen motivado en el procedimiento de la segunda sentencia, se introdujo la siguiente propuesta:

«El apartado 3 (nuevo) es el resultado de una propuesta presentada al Círculo de debate por la Comisión. Tiene por objeto dar a la Comisión la posibilidad de presentar un recurso ante el Tribunal [de Justicia] al mismo tiempo (en el mismo procedimiento) que un recurso en virtud del artículo 226 del TCE [actualmente artículo 258 TFUE] y una petición de

imposición de una sanción. Si, a petición de la Comisión, el Tribunal [de Justicia] impone la sanción en la propia sentencia condenatoria, dicha sanción se aplicaría tras un plazo determinado, a partir del momento en que se dictó la sentencia, si el Estado demandado no se atuviera a la condena. [...] Este dispositivo permitiría agilizar y acelerar considerablemente el procedimiento en lo que respecta a las sanciones relativas a los casos de “no comunicación” de una medida nacional de incorporación.» (38)

52. El texto venía acompañado de la siguiente nota a pie de página: «En la práctica se distingue entre estos casos de “no comunicación” (cuando el Estado miembro no ha adoptado ninguna medida de transposición) de los casos de transposición incorrecta (cuando, en opinión de la Comisión, las medidas de transposición adoptadas por el Estado miembro no se ajustan a la Directiva (o a la ley marco)). ^{l(39)l} El articulado propuesto no se aplicaría al segundo caso.» (40)

53. Esta propuesta se plasmó en la versión de 2003 del proyecto de Tratado Constitucional (con la numeración artículo III-267, apartado 3) (41) del siguiente modo:

«En caso de que la Comisión presentare un recurso ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo III-265 por considerar que el Estado afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de incorporación de una ley marco europea, podrá, si lo considera oportuno, pedir al Tribunal de Justicia que imponga, en el propio recurso, el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva si estimare que ha existido incumplimiento. Si el Tribunal de Justicia accediere a la petición de la Comisión, el pago deberá efectuarse en el plazo fijado por el Tribunal de Justicia en la sentencia.»

54. En la versión de 2004 del proyecto de Tratado Constitucional, la disposición (artículo III-362, apartado 3) (42) se dividió en dos párrafos y fue modificada (el subrayado es mío) como sigue:

«Cuando la Comisión presente un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del artículo III-360 por considerar que el Estado miembro afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una ley marco europea, podrá, si lo considera oportuno, *indicar el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por dicho Estado y que considere adaptado a las circunstancias.*

Si el Tribunal comprueba la existencia del incumplimiento, podrá imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva dentro del límite del importe indicado por la Comisión.

La obligación de pago surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal en la sentencia.»

55. Los citados trabajos preparatorios relativos al artículo 260 TFUE, apartado 3, conducen a las siguientes observaciones.

56. En primer lugar, se deduce de la nota a pie de página en los documentos de la Convención Europea mencionados anteriormente (véase el punto 52 de las presentes conclusiones) que el artículo 260 TFUE, apartado 3, al menos en su formulación original, pretende limitarse a los casos en que el Estado miembro no adopta ni comunica ninguna medida de transposición, y excluye los casos de transposición incorrecta. Sin embargo, dicha nota asimila notificación y transposición y no menciona la transposición incompleta, que presumiblemente puede incluirse a la luz de la práctica de la Comisión a la que, al parecer, se refiere esa nota. (43)

57. En segundo lugar, puede deducirse de determinadas modificaciones introducidas en la redacción de la disposición en la versión de 2004 del proyecto de Tratado Constitucional, que es casi idéntica a la del artículo 260 TFUE, apartado 3, en comparación con las versiones anteriores del texto, que los autores del Tratado pretendían armonizar en gran medida el texto de los apartados 2 y 3 del artículo 260 TFUE. Ello está sujeto al límite máximo introducido en la imposición por el Tribunal de Justicia de sanciones pecuniarias «dentro del límite del importe indicado por la Comisión» y a que la obligación de pago de esta sanción «surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal en la sentencia», conforme al artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo segundo. Volveré sobre esto en un momento posterior de mi análisis (véanse los puntos 76 a 79 de las presentes conclusiones).

58. En tercer lugar, conviene señalar que se produjeron algunos comentarios críticos y propuestas para suprimir la disposición durante la Convención Europea, en parte por estimar que, en primer lugar, si esta disposición se limitara a una obligación formal de comunicación, ello la haría inútil y, además, resultaría inadecuado imponer sanciones pecuniarias exclusivamente sobre esta base, y, en segundo lugar, que ello suscitaría dificultades a la hora de determinar si un Estado miembro había transpuesto una directiva y de establecer una distinción entre transposición tardía, incompleta e incorrecta. (44)

59. Así pues, me inclino por considerar que, si bien los trabajos preparatorios del artículo 260 TFUE, apartado 3, apoyan hasta cierto punto una interpretación restrictiva, no ofrecen una respuesta concluyente.

c) *Objetivos*

60. El artículo 260 TFUE, apartado 3, establece lo que se considera un procedimiento acelerado para imponer sanciones pecuniarias a los Estados miembros con el objetivo de ser más rápido y eficiente que el procedimiento tradicional del artículo 260 TFUE, apartado 2. La imposición de sanciones pecuniarias ya no depende de un procedimiento más prolongado que incluye una primera sentencia del Tribunal de Justicia que declara la infracción con arreglo al artículo 258 TFUE y, a continuación, una segunda sentencia del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, tras el incumplimiento de la primera sentencia por parte del Estado miembro. El artículo 260 TFUE, apartado 3, también tiene como objetivo ofrecer a los Estados miembros un mayor incentivo para transponer las Directivas en el plazo establecido, con el fin de garantizar la eficacia y la uniformidad de la aplicación del Derecho de la Unión, de modo que los ciudadanos de la Unión puedan disfrutar de los derechos derivados de dichas Directivas.

61. Habida cuenta de estos objetivos, puede considerarse, en primer lugar, en consonancia con la posición adoptada por el Abogado General Wathelet en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Polonia, (45) que, si fuera suficiente que un Estado miembro comunicara cualquier documento como medida de transposición, ello vaciaría de contenido el artículo 260 TFUE, apartado 3.

62. En segundo lugar, el procedimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, no debería estar «subordinado» a la práctica de la Comisión de interponer recursos separados para una falta total o parcial de transposición y para una transposición incorrecta. (46) Ello sería contrario al objetivo del artículo 260 TFUE, apartado 3, de hacer el procedimiento más rápido y efectivo al combinar la constatación del incumplimiento y la imposición de sanciones en un solo procedimiento.

63. No puede establecerse una línea de demarcación clara entre los casos de transposición incompleta o incorrecta y los intentos de hacerlo pueden introducir complejidades en el procedimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, que irían en detrimento de sus objetivos. Esto puede ilustrarse mediante ejemplos extraídos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en los que una imputación de falta de transposición, total o parcial, conlleva un examen de disposiciones preexistentes del Derecho nacional y, como consecuencia, de la corrección de la transposición. (47) Esta complejidad queda corroborada por el punto 19 de la Comunicación de 2011, en el que la Comisión indica que los desacuerdos referentes a normas jurídicas existentes en el ordenamiento jurídico nacional formarán parte del procedimiento normal sobre la transposición correcta de la directiva, en virtud del artículo 258 TFUE

64. Una distinción de esta índole también se enfrenta a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en particular, sus sentencias Comisión/Italia (48) y Comisión/Luxemburgo, (49) en las que el Tribunal de Justicia declaró que, en un recurso por incumplimiento, es permisible que la Comisión convierta la imputación de una falta absoluta de transposición en una imputación de transposición incompleta o incorrecta cuando el Estado miembro comunica tardíamente sus medidas de transposición existentes y, por tanto, dificulta a la Comisión objetar a tiempo las deficiencias de transposición; en tales circunstancias, la imputación de transposición incompleta o incorrecta se halla incluida en la relativa a la falta de toda transposición y tiene carácter subsidiario en relación con esta.

65. Ciertamente, cabe hallar ejemplos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en los que la falta de transposición por parte de un Estado miembro se examina de forma separada respecto de la calidad (incompleta o incorrecta) de las medidas de transposición. (50) A mi juicio, sin embargo, esos ejemplos demuestran las dificultades para hacerlo así y no abordan los problemas para el funcionamiento del artículo 260 TFUE, apartado 3, resultantes de tal distinción.

66. Además, basarse en un examen *prima facie* es problemático. Entiendo que, se otorga a la Comisión una considerable discrecionalidad mediante un examen *prima facie* de las medidas de transposición comunicadas para determinar si el Estado miembro ha efectuado una transposición completa. Ello tiende, en particular, a privilegiar el parecer de la Comisión en cuanto a lo que constituye una transposición (in)completa y priva al Estado miembro de su facultad de apreciación con arreglo al Derecho de la Unión para elegir la forma y los medios para transponer directivas, tal como se reconoce en el artículo 288 TFUE, párrafo tercero. (51)

d) Contexto

67. El artículo 260 TFUE, apartado 3, se sitúa en el contexto del procedimiento por incumplimiento establecido en los artículos 258 TFUE a 260 TFUE y, más concretamente, del régimen de sanciones pecuniarias establecido en el artículo 260 TFUE. El artículo 260 TFUE, apartado 3, se introdujo junto con modificaciones al artículo 260 TFUE, apartado 2, y, por tanto, como complemento al artículo 260 TFUE, apartado 2. En consecuencia, no resultan convincentes las alegaciones de que el artículo 260 TFUE, apartado 3, constituye una excepción al artículo 260 TFUE, apartado 2, y debe interpretarse de manera restrictiva.

68. Ello queda corroborado por el hecho de que, conforme al artículo 260 TFUE, apartado 3, la Comisión dispone de una facultad discrecional («podrá, si lo considera oportuno») para decidir si solicita desde un primer momento que se impongan sanciones pecuniarias con arreglo a esta disposición. La Comisión no tiene ninguna obligación, conforme al artículo 260 TFUE, apartado 3, de hacerlo así. (52) La Comisión puede, en cambio, invocar el artículo 258 TFUE y el artículo 260 TFUE, apartado 2. (53) De este modo, la vía tradicional del artículo 260 TFUE, apartado 2, y la vía acelerada del artículo 260 TFUE, apartado 3, no son estancas.

69. Desde una perspectiva más amplia, cabe señalar que el Tratado CEE original (a diferencia del Tratado CECA) no contenía ninguna disposición relativa a las sanciones por infracciones del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros. Llevó 36 años, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1957-1993), establecer el artículo 260 TFUE, apartado 2. (54) Esfuerzos posteriores para mejorar la rapidez y eficiencia del régimen relativo a los incumplimientos y las sanciones mediante propuestas de modificaciones del Tratado en el contexto de los Tratados de Ámsterdam y de Niza no prosperaron. (55) Con el Tratado de Lisboa, llevó casi dos décadas más (1993-2009) introducir el artículo 260 TFUE, apartado 3.

70. Por ello, aunque una interpretación restrictiva del artículo 260 TFUE, apartado 3, con vistas a circunscribir esta disposición a casos rápidos y simples de falta de comunicación por un Estado miembro de cualesquiera medidas de transposición y relegar todo lo demás a la vía tradicional de los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 2, puede resultar atractiva, la consecuencia de esa interpretación sería aceptar un procedimiento más largo en la mayoría de los casos, y el intento de trazar una línea divisoria entre la comunicación de medidas de transposición incompleta frente a la comunicación de medidas de transposición incorrecta, sería igualmente perjudicial para el funcionamiento del artículo 260 TFUE, apartado 3.

71. Por consiguiente, los precedentes análisis literal, histórico, teleológico y contextual del artículo 260 TFUE, apartado 3, me llevan a concluir que la interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3, que propongo, en el sentido de que comprende la falta de comunicación por un Estado miembro de medidas que constituyen una transposición incompleta o incorrecta, es la interpretación que mejor permite hacer efectivos los objetivos del artículo 260 TFUE, apartado 3, y que verdaderamente refuerza el mecanismo de sanciones de la Unión.

2. Evaluación de las sanciones pecuniarias en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3

72. Partiendo de la base de que el artículo 260 TFUE, apartado 3, es aplicable, analizaré a continuación la evaluación de las sanciones pecuniarias con arreglo a dicha disposición.

73. En primer lugar, me parece convincente la argumentación expuesta por el Abogado General Wathelet en el asunto Comisión/Polonia (56) en el sentido de que la Comisión debe poder utilizar el mismo método para calcular las sanciones pecuniarias que propone en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, y en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3. En particular, ello es debido a que estas sanciones son las mismas, los objetivos perseguidos por estas dos disposiciones son similares y los criterios aplicados por la Comisión para las multas coercitivas corresponden a los utilizados por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia, (57) lo que promueve un enfoque coherente y proporciona previsibilidad a los Estados miembros. El hecho de que el artículo 260 TFUE, apartado 2, sancione el «doble incumplimiento» del Derecho de la Unión y la inejecución de la primera sentencia del Tribunal de Justicia, mientras que el artículo 260 TFUE, apartado 3, sanciona un único incumplimiento del Derecho de la Unión no es óbice para observar, en mi opinión, que ambas disposiciones se refieren a incumplimientos relativos al Derecho primario de la Unión.

74. Cabe destacar que el método de cálculo de la Comisión no va en perjuicio de los Estados miembros en el procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 3, ya que, tal como el Tribunal de Justicia ha declarado en relación con el artículo 260 TFUE, apartado 2, corresponde al Tribunal de Justicia apreciar en cada caso la sanción pecuniaria que procede imponer. Las directrices y propuestas que la Comisión enuncia en sus comunicaciones no vinculan al Tribunal de Justicia, sino que constituyen únicamente una base de referencia útil y contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la propia actuación de dicha institución. (58) Así pues, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las multas coercitivas con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, ha de guiar, en las circunstancias pertinentes, la determinación por parte del Tribunal de Justicia de las multas coercitivas con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3.

75. Además, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, y, en particular, en su histórica sentencia Comisión/Francia, (59) el Tribunal de Justicia declaró que podía imponer las dos sanciones pecuniarias previstas en el artículo 260 TFUE, apartado 2, (60) y que podía imponer una sanción pecuniaria no propuesta por la Comisión, por considerar que «la oportunidad de imponer una sanción pecuniaria y la elección de la sanción que mejor se ajusta a las circunstancias del asunto solo pueden ser apreciadas a la luz de las

conclusiones a que llegue el Tribunal de Justicia en la sentencia que dicte con arreglo al artículo [260 TFUE], apartado 2, y, por tanto, están fuera de la esfera política». (61)

76. Existen razones poderosas para estimar que estas consideraciones son aplicables al artículo 260 TFUE, apartado 3, y que, por tanto, el Tribunal de Justicia puede imponer el pago de una suma a tanto alzado, así como una multa coercitiva, o una sanción pecuniaria que no haya propuesto la Comisión, dentro del límite al importe de la sanción pecuniaria que establece el artículo 260 TFUE, apartado 3. Ello se basa en la idéntica redacción de los apartados 2 y 3 del artículo 260 TFUE en cuanto al «pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva». Ello se ajusta asimismo mejor al objetivo del artículo 260 TFUE, apartado 3, de combatir la transposición tardía de las directivas por parte de los Estados miembros, teniendo en cuenta el propósito de contar con diferentes sanciones pecuniarias en los Tratados. (62)

77. Contrariamente a lo alegado por la Comisión en la vista, (63) el hecho de que el artículo 260 TFUE, apartado 3, y no el artículo 260 TFUE, apartado 2, establezca que el Tribunal de Justicia «podrá imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva dentro del límite del importe indicado por la Comisión» no invalida este análisis. El artículo 260 TFUE, apartado 3, solo menciona el importe, y no la elección, de la sanción pecuniaria que debe imponerse. De ello cabría deducir que el Tribunal de Justicia no puede imponer una sanción pecuniaria de un importe superior al propuesto por la Comisión. Sin embargo, ello no restringe, a mi juicio, la facultad de apreciación del Tribunal de Justicia en cuanto al tipo de sanción pecuniaria que debe imponerse. Así pues, el Tribunal de Justicia puede imponer una sanción pecuniaria que no haya propuesto la Comisión, o ambas sanciones pecuniarias, por un importe igual o inferior al indicado por la Comisión.

78. Esta cuestión puede tener importancia fundacional para la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 3. En la Comunicación de 2011, la Comisión manifestó que, en principio, únicamente solicitaría la imposición de multas coercitivas en los procedimientos con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, y desistiría de su recurso cuando el Estado miembro procediera a la comunicación de las medidas de transposición requeridas para poner fin a la infracción. (64) La Comisión revisó recientemente su postura y, en principio, propone ambas sanciones. (65) Esto ayuda a explicar por qué tantos recursos fueron objeto de desistimiento por parte de la Comisión antes de que el Tribunal de Justicia pudiera pronunciarse sobre el artículo 260 TFUE, apartado 3. (66) Aunque tal vez no sea de aplicabilidad al presente asunto, (67) no debe olvidarse que el Tribunal de Justicia puede imponer

el pago de una suma a tanto alzado, incluso aunque la Comisión únicamente haya propuesto una multa coercitiva, en los casos en los que un Estado miembro ha comunicado las medidas de transposición necesarias después de la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia pero antes de que este dicte sentencia.

79. Es preciso señalar asimismo que, a diferencia del artículo 260 TFUE, apartado 2, el artículo 260 TFUE, apartado 3, dispone que «[l]a obligación de pago surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal en la sentencia». El artículo 260 TFUE, apartado 2, permite al Tribunal de Justicia fijar la fecha en que surtirá efecto la sanción pecuniaria impuesta. (68) No obstante, cabe deducir de la mención expresa del artículo 260 TFUE, apartado 3, que esto puede servir como una herramienta útil para el Tribunal de Justicia en su margen de apreciación para modular la imposición de sanciones pecuniarias en circunstancias especiales. (69)

3. *La multa coercitiva en el caso de autos*

80. De conformidad con la jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, la multa coercitiva con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, debe determinarse según el grado de persuasión necesario para que el Estado miembro modifique su comportamiento y ponga fin al incumplimiento constatado. (70) Corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, fijar la multa coercitiva de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro interesado. Para la determinación del importe de la multa coercitiva, los criterios básicos que deben tomarse en consideración son, en principio, la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios, procede tener en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses públicos y privados, así como la urgencia que hubiere en incitar al Estado miembro interesado a cumplir sus obligaciones. (71)

81. En el caso de autos, debe considerarse que la imposición de una multa coercitiva es adecuada como medida persuasiva. La duración de la infracción podría incrementarse si el Tribunal de Justicia aceptara mi propuesta de que debe evaluarse partiendo de una fecha de inicio distinta de la propuesta por la Comisión. Asimismo, el tanto alzado de base podría incrementarse de 680 a 690 y el factor «n» reducirse de 11,99 a 11,93 si se tuvieran en cuenta las cifras actualizadas de la Comisión. (72) Ello daría como resultado una multa coercitiva diaria (690 x 10 x 2,4 x 11,93 = 197 560,80 euros) superior a la especificada por la Comisión (680 x 10 x

1,3 x 11,99 = 105 991,60 euros: véase el punto 20 de las presentes conclusiones). A la luz del límite máximo establecido en el artículo 260 TFUE, apartado 3, propongo al Tribunal de Justicia que imponga una multa diaria que ascienda hasta el pleno importe indicado por la Comisión.

82. En primer lugar, por lo que se refiere a la gravedad de la infracción, no estoy convencido de que determinadas medidas nacionales invocadas por el Reino de España sean pertinentes para la evaluación de la proporcionalidad de la multa coercitiva. En la sentencia Comisión/Suecia, (73) el Tribunal de Justicia desestimó alegaciones similares sobre la base de que era pacífico que dichas medidas no cumplían las exigencias de la Directiva en cuestión; de otro modo, no se habría declarado el incumplimiento de la obligación de transposición por parte del Estado miembro. Como estas medidas no constituyen medidas de transposición, la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (74) tampoco es pertinente a este respecto.

83. Contrariamente a las alegaciones del Reino de España, la evaluación de la gravedad por parte de la Comisión no parece ser el resultado de ningún error, habida cuenta de la importancia de la Directiva de que se trata y de las consecuencias del incumplimiento para los intereses públicos y privados, elementos que el Tribunal de Justicia evalúa objetivamente. (75)

84. Como indicó la Comisión, la Directiva 2014/17 tiene por objeto establecer un marco común en relación con ciertos aspectos de las disposiciones de los Estados miembros en materia de créditos al consumo que estén garantizados mediante hipoteca u otro tipo de garantía, en relación con bienes inmuebles de uso residencial. (76) La Directiva 2014/17 se situaba en el trasfondo de la crisis financiera mundial y, por tanto, tiene por objeto crear un mercado interior de crédito hipotecario y favorecer la estabilidad financiera garantizando para ello un funcionamiento responsable de los mercados de crédito hipotecario. (77)

85. A semejanza de lo que ha declarado el Tribunal de Justicia en el contexto de las ayudas de Estado, las normas establecidas en la Directiva 2014/17 constituyen la expresión de una de las misiones esenciales conferidas a la Unión Europea en virtud del artículo 3 TUE, apartado 3, a saber, el establecimiento de un mercado interior, así como del Protocolo (n.º 27) sobre mercado interior y competencia, que, con arreglo al artículo 51 TUE, forma parte integrante de los Tratados y a tenor del cual el mercado interior incluye un sistema que garantiza que no se falsee la competencia. (78)

86. Las consecuencias de la falta de transposición de la Directiva 2014/17 para los intereses públicos y privados también pueden considerarse significativas en el contexto español, especialmente a la luz de los problemas en el sector hipotecario español. Muestra de ello es, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de octubre de 2015, sobre la legislación hipotecaria y los instrumentos financieros de riesgo en España, (79) que llamó la atención sobre cientos de miles de desahucios y la falta de protección para los prestatarios que la crisis financiera había agravado. Para hacer frente a esta situación, el Parlamento Europeo, *inter alia*, pidió a la Comisión que supervisara estrechamente la transposición en todos los Estados miembros de la Directiva 2014/17. (80) Como se indica asimismo en dicha Resolución y en las alegaciones del Reino de España, numerosas peticiones de decisión prejudicial dirigidas al Tribunal de Justicia han tenido por objeto cláusulas y prácticas abusivas en el sector hipotecario español. (81) Así, las consecuencias de la falta de transposición de que se trata son graves, como indica la Comisión, dado que priva a los consumidores y a los operadores económicos en todo el territorio español de los derechos que la mencionada Directiva les confiere y, además, menoscaba el sistema de normas aplicables a los prestamistas e intermediarios de crédito destinado a garantizar la estabilidad del sistema financiero de la Unión.

87. En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de la infracción, la Comisión considera que la multa coercitiva debe calcularse a partir del día siguiente a la expiración del plazo de transposición de la Directiva 2014/17, a saber, el 22 de marzo de 2016, y hasta la fecha en que la Comisión decidió interponer un recurso por incumplimiento, es decir, el 27 de abril de 2017 (véase el punto 25 de las presentes conclusiones).

88. Sin embargo, en su jurisprudencia relativa a la multa coercitiva en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, el Tribunal de Justicia evalúa la duración de la infracción a partir de la fecha de la primera sentencia hasta que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos en el segundo procedimiento y no la fecha en la que la Comisión interpone su recurso ante él. (82) Por consiguiente, para los procedimientos con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, propongo que el Tribunal de Justicia use como fecha de inicio de la duración de la infracción la fecha de referencia que figura en el dictamen motivado, ya que es la fecha en la que se constata el incumplimiento con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase el punto 35 de las presentes conclusiones).

89. En el caso de autos, partiendo de la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado (18 de enero de 2017) hasta a la fecha de la audiencia (21 de enero de 2019), la duración de la infracción es de

alrededor de 24 meses (2,4), lo que puede considerarse un período considerable. (83)

90. Procede desestimar la alegación del Reino de España según la cual debería excluirse de la duración de la infracción el período comprendido entre el 20 de diciembre de 2015 y el 29 de octubre de 2016, en el que hubo una situación inusual relativa a las dificultades en la formación de un Gobierno, o al menos, debería moderarse la multa coercitiva. En su jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, así como al artículo 258 TFUE, (84) el Tribunal de Justicia ha declarado que un Estado miembro no puede alegar dificultades de orden interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. (85) De hecho, el Tribunal de Justicia desestimó recientemente alegaciones similares a las formuladas por el Reino de España en el caso de autos en un asunto relativo a la imposición del pago de una suma a tanto alzado con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2. (86) Las mismas consideraciones deberían aplicarse al procedimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3. Además, si se evalúa la duración de la infracción a partir de la expiración de la fecha especificada en el dictamen motivado, es decir, el 18 de enero de 2017, ese período (del 20 de diciembre de 2015 al 29 de octubre de 2016) sería en cualquier caso irrelevante.

91. En tercer lugar, el Reino de España no ha aportado al Tribunal de Justicia ningún dato relativo a su capacidad de pago.

92. Además, el Tribunal de Justicia normalmente recurre a una multa coercitiva diaria en los casos relativos a la adopción de modificaciones legislativas, especialmente en lo que atañe a la transposición. (87) No se han presentado ante el Tribunal de Justicia alegaciones para que este se desvíe de esa práctica en el presente asunto, ni para que se module la fecha en la que habría de surtir efecto la obligación de pago. Así pues, me inclino por suscribir la solicitud de la Comisión de que la multa coercitiva diaria surta efecto a partir de la fecha de la sentencia del Tribunal de Justicia. También a la luz de la solicitud de la Comisión, propongo que el Tribunal de Justicia no especifique en su sentencia la cuenta de «Recursos propios de la Unión Europea».

VII. Costas

93. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene

al Reino de España y por haber sido desestimados los motivos formulados por este, procede condenarlo en costas. Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, según el cual los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, procede declarar que la República Francesa cargará con sus propias costas.

VIII. Conclusión

94. En virtud de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

- «1) Declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 42, apartado 1, de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, al no haber adoptado, antes del 21 de marzo de 2016, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva o, en todo caso, al no haber comunicado esas disposiciones a la Comisión.
- 2) Imponga al Reino de España, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, una multa coercitiva diaria de 105 991,60 euros, con efectos a partir de la fecha del pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto, hasta la fecha en que comunique a la Comisión las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2014/17.
- 3) Condene en costas al Reino de España.
- 4) Declare que la República Francesa cargará con sus propias costas.»

¹ Lengua original: inglés.

² DO 2014, L 60, p. 34.

³ Existe otro asunto pendiente en relación con un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión contra el Reino de Bélgica (C-543/17). Plantea cuestiones similares, aunque no idénticas, a las del

presente asunto respecto a la interpretación y aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, y es objeto de las conclusiones del Abogado General Szpunar, cuya presentación está prevista para el 2 de abril de 2019.

[4](#) Hubo varios asuntos anteriores que ofrecieron al Tribunal de Justicia la oportunidad de interpretar y aplicar el artículo 260 TFUE, apartado 3, pero la Comisión desistió de dichos recursos antes de que el Tribunal de Justicia pudiera dictar sentencia. Uno de ellos fue objeto de las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, no publicadas, EU:C:2014:2441), que discutiré en mi análisis posterior.

[5](#) DO 2011, C 12, p. 1.

[6](#) Comunicación de 2011, punto 7.

[7](#) Comunicación de 2011, punto 19.

[8](#) Comunicación de 2011, puntos 23 y 24.

[9](#) Comunicación de la Comisión, SEC(2005) 1658 (DO 2007, C 126, p. 15). La Comisión se basa en las cifras establecidas en su Comunicación C(2016) 5091 final, de 9 de agosto de 2016 (DO 2016, C 290, p. 3), vigente cuando se interpuso el presente recurso, el 27 de septiembre de 2017.

[10](#) Comunicación de 2011, punto 30.

[11](#) Comunicación de 2011, punto 25.

[12](#) Comunicación de 2011, punto 27.

[13](#) En sus escritos, el Reino de España refiere las siguientes cinco medidas: 1) la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios (BOE n.º 261, de 29 de octubre de 2011, p. 113242); 2) la Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos (BOE n.º 161, de 6 de julio de 2012, p. 48855, última modificación de 13 de agosto de 2015); 3) el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (BOE n.º 276, de 16 de noviembre de 2012, p. 79877); 4) la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (BOE n.º 116, de 15 de mayo de 2013, p. 36373); y 5) el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos (BOE n.º 60, de 10 marzo de 2012, p. 22492).

[14](#) Sentencia de 22 de diciembre de 2010 (C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819).

[15](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Comisión/España (C-599/17, no publicada, EU:C:2018:813), apartado 19.

[16](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Comisión/España (C-599/17, no publicada, EU:C:2018:813), apartado 14.

[17](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (C-68/11, EU:C:2012:815), apartados 62 y 63.

[18](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/España (C-502/08, no publicada, EU:C:2009:603), apartados 14 y 24.

[19](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Comisión/España (C-599/17, no publicada, EU:C:2018:813), apartado 23.

[20](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-375/10, no publicada, EU:C:2011:184), apartado 21; véase también la sentencia de 14 de mayo de 2009, Comisión/España (C-266/08, no publicada, EU:C:2009:311), apartados 10 y 11 (en la que se desestima la alegación de fuerza mayor).

[21](#) En el presente caso, la fecha de referencia es dos meses a partir de la recepción por el Reino de España del dictamen motivado (véase el punto 8 de las presentes conclusiones), que, según lo indicado por el sello de recepción, fue el 18 de noviembre de 2016. Véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania (C-503/04, EU:C:2007:432), apartados 19 y 20.

[22](#) No se discute en el presente asunto que el Reino de España ha incumplido la obligación de comunicar las medidas de transposición de la Directiva 2014/17, que fue adoptada según el procedimiento legislativo ordinario conforme a su base jurídica (el artículo 114 TFUE).

[23](#) La limitación del artículo 260 TFUE, apartado 3, a las directivas legislativas se refiere también a su ámbito temporal en relación con las directivas adoptadas antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Véanse las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, no publicadas, EU:C:2014:2441), puntos 95 a 103; véase también, en particular, Steve Peers, «Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon» (2012) 18, *European Public Law* 33-64, pp. 40 a 44.

[24](#) Véase, por ejemplo, Nils Wahl y Luca Prete, «Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260(3) TFEU» (2014) 6, *European Law Reporter* 170-189, pp. 174 a 179.

[25](#) Véase, por ejemplo, Didier Blanc, «Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien: entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit», en Stéphanie Mahieu ed., *Contentieux de l'Union européenne : questions choisies* (Larcier 2014) 429-461, pp. 446 a 447.

[26](#) Véase, por ejemplo, Pål Wennerås, «Making effective use of Article 260 TFEU», in András Jakab and Dimitry Kochenov eds, *The Enforcement of EU Law and Values* (OUP 2017), 79-111, pp. 88 a 89.

[27](#) C-320/13, no publicadas, EU:C:2014:2441, puntos 114 a 145.

[28](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 47.

[29](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de junio de 2015, Comisión/Polonia (C-29/14, EU:C:2015:379), apartado 33.

[30](#) Véase, por ejemplo, Tristán Materne, *La procédure en manquement d'État, guide à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne* (Larcier 2012) 42-43.

[31](#) Por lo que se refiere a el proceso de transposición, véanse las conclusiones del Abogado General Geelhoed presentadas en el asunto Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546), puntos 23 a 29.

[32](#) Lo que incluye la transposición de una Directiva mediante disposiciones nacionales ya existentes: véase, por ejemplo, la sentencia de 27 de octubre de 2011, Comisión/Polonia (C-311/10, no publicada, EU:C:2011:702), apartado 33.

[33](#) Cabe señalar que en el presente caso no se ha presentado ninguna alegación de que la falta de comunicación se defina de forma diferente antes y después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

[34](#) Secretaría de la Convención Europea, Nota resumida de la reunión de 3 de marzo de 2003, CONV 619/03, 13 de marzo de 2003, apartados 10 y 11.

[35](#) Secretaría de la Convención Europea, Informe final del Círculo de debate sobre el funcionamiento del Tribunal de Justicia, CONV 636/03, 25 de marzo de 2003, apartado 28, pp. 10 y 11.

[36](#) Secretaría de la Convención Europea, Artículos sobre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Gran Instancia, CONV 734/03, de 12 de mayo de 2003, pp. 15 y 16. También hubo una propuesta, inspirada en el antiguo artículo 88 CECA, según la cual la Comisión tendría derecho a declarar el incumplimiento del Derecho de la Unión por parte de un Estado miembro y el Estado miembro afectado podría interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia para que se anulase la decisión de la Comisión, pero el *Praesidium* de la Comisión no la asumió. Véase *ibid.*, p. 13.

[37](#) CONV 734/03, p. 15.

[38](#) CONV 734/03, p. 16.

[39](#) La referencia a una ley marco europea, que designaba, en esencia, una directiva legislativa, emanaba de los cambios propuestos al régimen de los instrumentos jurídicos de la UE que no fueron recogidos por el Tratado de Lisboa. Véase asimismo, por ejemplo, Koen Lenaerts y Piet Van Nuffel, *European Union Law*, 3ª edición (Robert Bray y Nathan Cambien eds., Sweet & Maxwell 2011) 886-887.

[40](#) CONV 734/03, p. 16, nota a pie de página 1; véase igualmente CONV 636/03, p. 11, nota a pie de página 2.

[41](#) DO 2003, C 169, p. 1.

[42](#) DO 2004, C 310, p. 1

[43](#) Véase, en este sentido, Szilárd Gáspár-Szilágyi, «What Constitutes “Failure to Notify” National Measures» (2013) 19, *European Public Law*, 281-294, p. 285.

[44](#) Véase, por ejemplo, Secretaría de la Convención Europea, Reacciones suscitadas por el proyecto de texto del documento CONV 802/03 — Análisis, CONV 821/03, 27 de junio de 2003, p. 151 (entonces artículo III-263), en particular las propuestas de enmienda del artículo III-263 sugeridas por Dominique de Villepin, por Danuta Hübner y por Teija Tiilikainen y otros; propuesta de enmienda del artículo 228 sugerida por Maria Berger y otros; Observaciones sobre el proyecto de informe final del Círculo de debate sobre el Tribunal de Justicia, de Reinhard Rack, Documento de Trabajo 13, 14 de marzo de 2003, y del Sr. Thom de Brujin, Documento de trabajo 20, 14 de marzo de 2003; véase igualmente Gáspár-Szilágyi, nota 43, pp. 285 a 286.

[45](#) C-320/13, no publicadas, EU:C:2014:2441, puntos 116 a 120.

[46](#) Véanse, por ejemplo, las Directrices para la mejora de la legislación de la Comisión, SWD(2017) 350, de 7 de julio de 2017, capítulo IV, punto 6, pp. 42 y 43; y Caja de herramientas de la Comisión para la mejora de la legislación, herramienta n.º 37, Controles de la transposición, en https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_es.

[47](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de octubre de 2014, Comisión/Polonia (C-478/13, no publicada, EU:C:2014:2253). La transposición tardía se ha considerado una subcategoría de la transposición incorrecta: véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7), apartado 20.

[48](#) Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 2005 (C-456/03, EU:C:2005:388), apartados 38 a 40.

[49](#) Sentencia de 30 de noviembre de 2006 (C-32/05, EU:C:2006:749), apartado 56. Se realiza una distinción en la sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión/Rumanía (C-522/09, EU:C:2011:251), apartado 19.

[50](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457), apartados 49, 59, 84 y 89.

[51](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de octubre de 2013, Comisión/España (C-151/12, EU:C:2013:690), apartados 27 y 28.

[52](#) Véanse las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Luxemburgo (C-526/08, EU:C:2010:49), punto 72.

[53](#) Véase la Comunicación de 2011, punto 17.

[54](#) Véase, por ejemplo, Luca Prete, *Infringement Proceedings in EU Law* (Kluwer 2017) 6-10; Jonas Tallberg, *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply* (Routledge 2003) 72-82. Ello vino acompañado de la Declaración (n.º 19) relativa a la aplicación del Derecho comunitario (DO 1992, C 191, p. 102), que enunciaba, *inter alia*, que «para la coherencia y la unidad del proceso de construcción europea, es esencial que todos los Estados miembros transpongan *íntegra y fielmente* a su Derecho nacional la directivas comunitarias de las que sean destinatarios dentro de los plazos dispuestos por las mismas». El subrayado es mío.

[55](#) Véase, por ejemplo, Tallberg, nota 54, pp. 82 a 91; Alan Dashwood y Angus Johnston eds., *The Future of the Judicial System of the European Union* (Hart 2001) 145-204, en particular, pp. 175 a 176

[56](#) C-320/13, no publicadas, EU:C:2014:2441, puntos 146 a 160.

[57](#) Véase el punto 80 de las presentes conclusiones.

[58](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartados 115 y 116.

[59](#) Sentencia de 12 de julio de 2005 (C-304/02, EU:C:2005:444).

[60](#) Sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartados 80 a 86. Véase también, por ejemplo, la sentencia de 25 de julio de 2018, España/Comisión (C-205/17, no publicada, EU:C:2018:606), apartado 74.

[61](#) Sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartados 90 y 91. Al pronunciarse en este sentido, el Tribunal de Justicia subrayó que se respeta el derecho de defensa del Estado miembro: *ibid.*, apartados 92 y 93. Véase también, por ejemplo, la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania (C-503/04, EU:C:2007:432), apartado 22.

[62](#) Véanse, por ejemplo, las sentencias de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartado 81, y de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartado 33.

[63](#) También discrepo de la opinión del Abogado General Wathelet en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, no publicadas, EU:C:2014:2441), punto 155.

[64](#) Véase la Comunicación de 2011, puntos 21 y 22.

[65](#) Comunicación de la Comisión, Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación (DO 2017, C 18, pp. 10, 15 y 16).

[66](#) Véase, por ejemplo, Laurence W. Gormley, «Infringement Proceedings», en *The Enforcement of EU Law and Values*, nota 26, 65-78, pp. 71 y 72; Ernő Varnay, «Sanctioning Under Article 260(3) TFEU: Much Ado About Nothing?» (2017) 23 *European Public Law* 301-316.

[67](#) En su respuesta a una pregunta planteada en la vista sobre esta cuestión, el Reino de España subrayó la importancia de garantizar el derecho de defensa del Estado miembro y señaló que se trataría de un nuevo elemento en el caso de autos, puesto que no se especificó en el recurso de la Comisión.

[68](#) Véase, por ejemplo, la Comunicación de 2011, punto 29 y jurisprudencia citada.

[69](#) Por ejemplo, cuando el Estado miembro demuestra que puede poner remedio al incumplimiento en un plazo muy breve: véase Peers, nota a pie de página 23, p. 47.

[70](#) De ello se deduce que el Tribunal de Justicia puede imponer una multa coercitiva únicamente si el incumplimiento persiste a la fecha de pronunciamiento de la sentencia. Véanse, por ejemplo, las sentencias de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartados 26 a 28, y de 4 de julio de 2018, Comisión/Eslovaquia (C-626/16, EU:C:2018:525), apartado 74 y punto 2 del fallo.

[71](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartados 117 a 119.

[72](#) Decisión de la Comisión C(2011) 5851 final, de 19 de septiembre de 2018 (DO 2018, C 340, p. 2). Véanse, por ejemplo, la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), apartados 132 a 141; y las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2162), y en el asunto Comisión/Grecia (C-378/13, EU:C:2014:2172), puntos 151 y 152.

[73](#) Sentencia de 30 de mayo de 2013 (C-270/11, EU:C:2013:339), apartados 31 y 51

[74](#) Sentencia de 22 de diciembre de 2010 (C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819), apartados 62 a 64.

[75](#) Véanse, por ejemplo, las sentencias de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartados 73 a 76, y de 31 de marzo de 2011, Comisión/Grecia (C-407/09, EU:C:2011:196), apartados 38 y 39; véanse asimismo las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Comisión/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:181), puntos 50 y 62

[76](#) Véase la Directiva 2014/17, artículo 1 y considerando 15. Para un análisis detallado, véase, por ejemplo, Miriam Anderson y Esther Arroyo Amayelas eds., *The Impact of the Mortgage Credit Directive in Europe: Contrasting Views from Member States* (Europa 2017); y en particular en lo que se refiere a España, pp. 49 a 111.

[77](#) Véase, por ejemplo, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial, COM(2011) 142 final, de 31 de marzo de 2011, exposición de motivos, punto 1, p. 2.

[78](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), apartado 122.

[79](#) DO 2017, C 349, p. 37 (en lo sucesivo, «Resolución de 2015»), considerandos A a C, I y J, en particular. Véase también la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2016, sobre las actividades de la Comisión de Peticiones en 2015 (DO 2018, C 238, p. 132), punto 31.

[80](#) Resolución de 2015, considerando E y punto 5. Ello culminó en el presente recurso contra España, así como en un recurso contra Croacia con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3, que posteriormente fue objeto de desistimiento por parte de la Comisión: véase el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 2018, Comisión/Croacia (C-381/17, no publicado, EU:C:2018:260).

[81](#) Véase la Resolución de 2015, considerandos F y G. Véanse, más recientemente, por ejemplo, las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Gutiérrez Naranjo (C-154/15, C-307/15 y C-308/15, EU:C:2016:980); de 26 de enero de 2017, Banco Primus (C-421/14, EU:C:2017:60); de 7 de agosto de 2018, Banco Santander y Escobedo Cortés (C-96/16 y 94/17, EU:C:2018:643), y de 19 de septiembre de 2018, Bankia (C-109/17, EU:C:2018:735); véanse también las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en los asuntos pendientes Abanca Corporación Bancaria y Bankia (C-70/17 y C-179/17, EU:C:2018:724), Bankia y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-92/16 y C-167/16, EU:C:2018:727), y Bankia (C-486/16, EU:C:2018:728).

[82](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), apartado 130.

[83](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia (C-270/11, EU:C:2013:339), apartados 43, 57 y 58 (casi 27 meses).

[84](#) Véase el punto 36 de las presentes conclusiones.

[85](#) Véase, por ejemplo, la sentencia de 25 de julio de 2018, Comisión/España (C-205/17, no publicada, EU:C:2018:606), apartado 62.

[86](#) Sentencia de 13 de julio de 2017, Comisión/España (C-388/16, no publicada, EU:C:2017:548), apartados 30 y 41.

[87](#) Véase, en particular, la sentencia de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia (C-177/04, EU:C:2006:173), apartado 77.