

LA FALTA DE TRANSPOSICIÓN DE UNA DIRECTIVA EUROPEA EN MATERIA RESERVADA A LEY ORGÁNICA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 25 DE FEBRERO DE 2021. ASUNTO C-658/19

FAILURE TO TRANSPOSE A EUROPEAN DIRECTIVE ON MATTER CONCERNING ORGANIC LAW. COMMENTARY ON JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE, OF FEBRUARY 25, 2021. CASE C-658/19

Ignacio NAVARRO MEJÍA
Letrado de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-1988-4999>

RESUMEN

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea condena al Reino de España a pagar una suma a tanto alzado y una multa coercitiva diaria, al amparo del artículo 260.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por no transponer en plazo la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo. El Tribunal estima así el recurso de la Comisión Europea y desestima la alegación principal del Reino de España, por la que la exigencia de ley orgánica y el largo periodo del Gobierno en funciones justifican el retraso en la transposición de esta directiva, y ello debería conllevar la no imposición de una suma a tanto alzado y la reducción de la multa coercitiva diaria solicitada por la Comisión.

Palabras clave: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, transposición de directiva, ley orgánica, Gobierno en funciones, procedimiento de infracción de la Comisión Europea, suma a tanto alzado, multa coercitiva.

Artículo clave: art. 260.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Sentencias relacionadas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Sentencia de 8 de julio de 2019, C-543/17; Sentencia de 16 de julio de 2020, C-549/18; Sentencia de 16 de julio de 2020, C-550/18.

ABSTRACT

The Court of Justice of the European Union orders the Kingdom of Spain to pay a lump sum and a daily penalty payment, pursuant to the provisions of article 260(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union, for failing to transpose within its deadline the Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council, of 27 April 2016, on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA. The Court thus upholds the appeal of the European Commission and dismisses the main argument of the Kingdom of Spain, which is that the requirement of an organic law and the prolonged duration of its caretaker government justify the delay in transposing this directive, and this should prevent the imposition of a lump sum and reduce the daily penalty payment sought by the Commission.

Keywords: Court of Justice of the European Union, transposition of a directive, organic law, caretaker government, infringement procedure of the European Commission, lump sum, penalty payment.

Key article: art. 260(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union.

Related judgments of the Court of Justice of the European Union: Judgment of July 8 2019, C-543/17; Judgment of July 16 2020, C-549/18; Judgment of July 16 2020, C-550/18.

I. ANTECEDENTES

En esta sentencia (en adelante, STJUE), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea examina el recurso de la Comisión Europea interpuesto contra el Reino de España por no transponer en plazo la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (en adelante, Directiva 2016/680).

El artículo 63.1 de esta directiva dispone lo siguiente:

Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el 6 de mayo de 2018, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones. Aplicarán dichas disposiciones a partir del 6 de mayo de 2018.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

España no adoptó las disposiciones necesarias para su transposición en el plazo indicado, por lo que la Comisión Europea le remitió un escrito de requerimiento el 20 de julio de 2018. La respuesta española llegó el 26 de septiembre de 2018, sin que hiciera constar medida alguna de transposición, por lo que la Comisión remitió a este Estado un dictamen motivado el 25 de enero de 2019, para adoptar tales medidas en el plazo de dos meses a partir de su recepción. Con ello la Comisión se atenía a lo dispuesto en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), que tiene el siguiente tenor:

Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados,

emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.

Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Se iniciaba por tanto el procedimiento de infracción contemplado en el TFUE ante los incumplimientos de sus obligaciones comunitarias por parte de los Estados miembros, incumplimiento que efectivamente comprende la falta de transposición de una directiva, como se deriva del artículo 288 del mismo. De hecho, desde su Comunicación – Derecho de la UE: mejores resultados gracias a su mejor aplicación (2017/C 18/02), la Comisión Europea ha elevado el grado de importancia de la obligación de transposición de directivas, de manera que el incumplimiento de la misma puede llevarla a interponer el correspondiente recurso ante el TJUE solicitando la imposición al Estado incumplidor tanto de una suma a tanto alzado como de una multa coercitiva, a diferencia de la práctica seguida anteriormente. Ello se ampara en el artículo 260.3 TFUE, según el cual:

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.

Siguiendo estas previsiones, y en la medida en que en su respuesta al dictamen motivado de la Comisión, de 27 de marzo de 2019, España tampoco hizo constar la efectiva transposición de la Directiva 2016/680, la Comisión interpuso el correspondiente recurso el 4 de septiembre de 2019. En la presente sentencia, el TJUE lo estima entonces íntegramente,

por lo que condena a este Estado al pago tanto de una suma a tanto alzado, de 15 000 000 de euros, como de una multa coercitiva diaria, de 89 000 euros, esta última desde la fecha del pronunciamiento hasta que se comunique la necesaria transposición. Para ello, el TJUE desestima los argumentos expuestos por el Reino de España, recordando su anterior jurisprudencia y en particular la más reciente por la que este tipo de fallo ya ha afectado a otros Estados miembros, siendo la primera vez que recae sobre el nuestro en aplicación del artículo 260.3 TFUE.

Nos interesa destacar por tanto, en el comentario que sigue, la gravedad de una sentencia inédita en nuestro país, cuyo fallo se podría haber evitado si la necesaria transposición de esta directiva, que como hemos indicado data de 2016, hubiese seguido un procedimiento distinto a efectos de culminar antes de dictarse esta sentencia. Para ello, nos vamos a centrar sobre todo en lo atinente a la participación parlamentaria, dejando de lado otras consideraciones de esta sentencia relativas a la interpretación del derecho de la Unión Europea. Y es que es precisamente dicho enfoque parlamentario el que nos puede ofrecer un posible replanteamiento de la transposición de directivas como esta, para cambiar en parte la visión que se suele tener de este proceso y que puede conllevar su retraso, como aquí ha sucedido.

II. COMENTARIO

Siguiendo lo esbozado anteriormente, procede estructurar el comentario propiamente dicho en dos apartados: el primero referido específicamente a las alegaciones de España en este asunto, en conexión con la actuación de las instituciones europeas; y el segundo referido más específicamente a los hechos internos, y cómo los mismos podrían haber llevado a un planteamiento distinto, desde ese punto de vista interno, de la obligación de transposición de la Directiva 2016/680. Este segundo apartado implica resituar en su justo lugar, por así decir, la visión objetiva (o fáctica) y la subjetiva (o valorativa) de dicha transposición.

1. Alegaciones del Reino de España

Como se recoge en el punto 14 de esta sentencia, las alegaciones de esta parte, para justificar la falta de transposición de la

Directiva 2016/680, se basan en que «una serie de circunstancias muy excepcionales han retrasado las actividades del Gobierno y del Parlamento nacional con vistas a la adopción de las medidas de transposición necesarias». El Estado español se adelanta al TJUE al recordar que, conforme a la jurisprudencia de este último, «un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar un incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión como la falta de transposición de una directiva dentro del plazo fijado» (así lo recoge a su vez la sentencia en su punto 19). Pero entiende la parte pasiva que estas circunstancias sí deben ser tenidas en cuenta a la hora de valorar las sanciones que se impongan por el incumplimiento.

Sobre esto último, el Reino de España alega, así en el punto 26, que «teniendo en cuenta la situación gubernamental en esa fecha» (en alusión al escrito de requerimiento), «en la que el Gobierno solo estaba en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, y las características del sistema parlamentario español, la interposición de un recurso por incumplimiento acompañado de una pretensión de condena a una multa coercitiva y a una suma a tanto alzado [...] constituye un grave precedente que puede afectar a los derechos de los Estados miembros». Para esto último se apoya esencialmente en el reconocimiento de la identidad nacional de los mismos conforme al artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE).

Más precisamente, al plantear sus alegaciones frente a las pretensiones sancionadoras de la Comisión, en el punto 46, el Reino de España considera «que, en el caso de autos, por una parte, para respetar el artículo 4 TUE, apartado 2, es desproporcionado obligarle a pagar una multa coercitiva diaria, cuando el Gobierno no disponía de una mayoría en el Congreso de los Diputados y estaba solo en funciones. No obstante, si hubiera de imponerse tal multa coercitiva, para garantizar el carácter proporcionado y razonable, debería calcularse su importe en el período comprendido entre la fecha de constitución de un Gobierno en plenitud de funciones y la fecha de ejecución completa de la sentencia».

En el punto 47 añade esta parte «que debe tenerse en cuenta que, debido a que el plazo para responder al escrito de requerimiento expiraba un mes antes de la disolución de las Cortes Generales, era

imposible poner fin al incumplimiento reprochado recurriendo al procedimiento legislativo ordinario para adoptar las disposiciones necesarias». El Reino de España entiende entonces que «se debe evitar que, a raíz del presente asunto, la Comisión pueda utilizar el procedimiento del artículo 260 TFUE, apartado 3, de manera que afecte desproporcionadamente al funcionamiento constitucional de los Estados miembros. En consecuencia, considera que, en el caso de autos, la condena al pago de una suma a tanto alzado no es razonable y que el pago de una multa coercitiva diaria es suficiente».

En fin, en lo que aquí interesa destaca el punto 48, donde el Reino de España alega que, en caso de que el TJUE considere procedente la suma a tanto alzado, «el importe propuesto por la Comisión es desproporcionado. Entre los factores que debe tener en cuenta el Tribunal de Justicia al fijar la suma a tanto alzado figuran elementos como la gravedad de la infracción constatada y el período durante el que esta ha persistido. Por lo que respecta al período de la infracción, dicho Estado miembro considera que, para respetar las exigencias del artículo 4 TUE, apartado 2, deben excluirse los períodos durante los cuales el Gobierno estuviera solo en funciones. En el presente asunto, sostiene que el período transcurrido a partir del 4 de marzo de 2019 no debe tenerse en cuenta para determinar la duración de la infracción».

Al margen de la jurisprudencia ya aludida del TJUE, por la que estas consideraciones no pueden evitar la eventual declaración del incumplimiento, en toda esta argumentación subyace un presupuesto común, y es el impedimento durante un cierto tiempo para que el Gobierno, y a continuación las Cortes Generales, puedan desarrollar el procedimiento necesario para transponer la Directiva 2016/680. Al respecto hay que recordar dos extremos. Por un lado, hablamos de una directiva que, como su propio título indica y como se regula a partir de su artículo 1, afecta a determinados derechos fundamentales, y en particular al derecho a la protección de los datos personales. Entra entonces en juego, para su plena transposición, lo dispuesto en el artículo 81 de nuestra Constitución, según el cual:

1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

La ley para transponer la citada directiva debe entonces tener naturaleza orgánica, y por tanto requiere la aprobación del Congreso, por mayoría absoluta. En suma, no se podía transponer esta directiva mediante otro tipo de norma con rango de ley, siendo habitual la transposición a través de decretos-leyes, sino que necesariamente debía aprobarse una ley parlamentaria. Podríamos entrar a valorar hasta qué punto, en aquellas materias reservadas a la ley, el principio de reserva de ley se cumple con igual plenitud mediante un decreto-ley y mediante una ley: desde el punto de vista formal ambas son normas con rango de ley, pero desde el punto de vista material se ha argumentado que solo la ley parlamentaria permite realizar la participación democrática que también sería consustancial al principio de reserva de ley (Matía Portilla, 1999: 52). Más allá de esta crítica que no procede desarrollar aquí, por exceder los límites de este comentario, insistimos en que en este caso debía aprobarse necesariamente una ley parlamentaria.

Sin embargo, por otro lado, el artículo 21.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece lo siguiente:

5. El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:
- a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
 - b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

No podía por tanto presentarse el proyecto de ley correspondiente, para transponer la Directiva 2016/680, durante todo el periodo en que el Gobierno estuvo en funciones. Antes de entrar en el detalle de este periodo, en el segundo apartado de este comentario, procede recordar aquí que esta eventualidad del Gobierno en funciones también se ha alegado por España en otros recursos interpuestos por la Comisión Europea ante el TJUE. Cabe recordar en particular los recursos del 28 de febrero de 2018, dada la falta de transposición de dos Directivas en materia de contratación pública (asuntos C-164/18

y C-165/18 respectivamente). Pero en ese caso la materia, si bien reservada a la ley, no estaba reservada a ley orgánica, por lo que ante el retraso de la tramitación parlamentaria y el incumplimiento del plazo de transposición, el Gobierno pudo aprobar un real decreto-ley (Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales), antes de dictarse la sentencia del TJUE, que acordó entonces el archivo de ambos asuntos.

Hay que tener en cuenta además que en ambos casos la Comisión Europea solo pretendió la imposición de una multa coercitiva, y por ello desistió de sus recursos una vez comunicada la transposición mediante el citado real decreto-ley, siguiendo lo dispuesto en el punto 22 de la Comunicación de la Comisión – Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE (2011/C 12/01). Pero al haber solicitado en el presente caso tanto la imposición de una suma a tanto alzado como de una multa coercitiva, siguiendo su otra Comunicación antedicha, la Comisión no podría haber desistido de su recurso aunque la transposición de la Directiva 2016/680 se hubiera efectuado después de su interposición, y antes del pronunciamiento final del TJUE.

En otras palabras, en este caso el Gobierno, cuando estuvo ya constituido, no podía atender tardíamente la obligación de transposición mediante la aprobación de un real decreto-ley por dos razones: la primera porque la reserva de ley orgánica imponía la aprobación de una ley parlamentaria, y la segunda porque la rápida aprobación de un hipotético real decreto-ley posterior a la interposición del recurso, el 4 de septiembre de 2019, no habría llevado al desistimiento de la Comisión. Esta última consideración es de índole procesal y, mantenido el recurso, en todo caso sí habría afectado al fallo del TJUE (en concreto al importe de las sanciones). Pero es importante destacarlo aquí porque refuerza la idea de que la transposición de esta directiva era prioritaria, tanto más cuanto ya se conocía, desde 2017, el nuevo criterio de la Comisión Europea al respecto.

Por ello, el TJUE desestima las alegaciones del Reino de España en esta sentencia. Para ello insiste, a lo largo de la misma,

que en todo caso se cumplen los requisitos del artículo 260.3 TFUE. Destaca al respecto su punto 37, donde el Tribunal estima que «las consideraciones que llevaron a la Comisión a interponer un recurso por incumplimiento contra el Reino de España, en la fecha que eligió, no pueden menoscabar la aplicabilidad del artículo 260 TFUE, apartado 3, ni la admisibilidad de la acción ejercitada con arreglo a esta disposición», en relación a los hitos temporales del procedimiento de transposición. En este sentido, como recoge la STJUE en sus puntos 58 y 59, el incumplimiento de España en este caso ha perdurado y, por tanto, en la medida en que es aplicable el artículo 260.3 TFUE, también es idónea la imposición de la suma a tanto alzado y de la multa coercitiva solicitadas por la Comisión. Concluye en su punto 78 que las circunstancias alegadas por España no pueden ser atenuantes, y de ahí las sanciones apreciadas, justificadas tanto por la gravedad como por la prolongación del incumplimiento.

2. Visión objetiva y subjetiva del procedimiento de transposición

A partir de lo comentado en el anterior apartado, destaca la importancia temporal del procedimiento de transposición, de los hechos que deberían haber llevado a la misma, aunque finalmente no se haya cumplido a tiempo. Y es que, a la vista de la jurisprudencia del TJUE y de la importancia de la obligación de transposición, el plazo para cumplirla debería haberse observado con rigor. En cualquier caso, antes de abordar la visión más subjetiva (o valorativa) de este procedimiento de transposición, donde se puede entrar a valorar su tiempo y forma más idóneos, procede referir con una visión más objetiva (o fáctica), los pasos que dio el Gobierno para transponer la Directiva 2016/680, según su propia situación, como Gobierno en funciones o como Gobierno ya constituido.

El Gobierno perseguía la transposición de la Directiva 2016/680 gracias al anteproyecto de Ley Orgánica de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, así como de protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública, que fue remitido al Consejo de Estado para su dictamen preceptivo (siguiendo el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado) el día

3 de noviembre de 2020, dictamen que fue aprobado el 28 de enero de 2021. A ello precedieron diversos trámites e informes (siguiendo lo establecido en el artículo 26 de la ya citada Ley del Gobierno, pero también en la normativa específica respecto a los informes que deben recabarse para la tramitación de anteproyectos de ley), todos ellos desarrollados a lo largo del año 2020. Así lo recoge el propio Consejo de Estado en su dictamen, partiendo de la propia toma de conocimiento de este anteproyecto de ley por el Consejo de Ministros, el 10 de marzo.

En suma, todo este procedimiento administrativo solo se inició en 2020, para concluir entrado ya el año 2021, antes de remitirse el correspondiente Proyecto de Ley Orgánica de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, al Congreso de los Diputados, el 11 de febrero. Sin embargo, la directiva a transponer mediante esta normativa databa de 2016, y su plazo de transposición finalizaba el 6 de mayo de 2018. Pasaron por tanto unos cuatro años desde la aprobación de la directiva hasta que se inició el procedimiento propiamente dicho conducente a su tramitación, procedimiento que además, durante su primer año aproximadamente, solo pudo abarcar sus fases prelegislativas, ya que la tramitación parlamentaria no arrancó hasta febrero de 2021.

El Reino de España, como vimos en el anterior apartado, centraría sus alegaciones, para justificar dicho retraso, en el periodo del Gobierno en funciones. El mismo deriva de la previsión del artículo 101 de nuestra Constitución, según el cual:

1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.
2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

Aunque este precepto marca el inicio del Gobierno en funciones, entre otras causas, en la celebración de elecciones generales, en lo que aquí interesa su actividad queda limitada desde la previa disolución de las Cámaras, ya que desde ese momento no puede presentar proyectos de ley al Congreso. Y este periodo se extendería hasta la

constitución del nuevo Gobierno, cuando ya puede ejercer de nuevo dicha facultad. Se puede marcar tal momento en el nombramiento del nuevo presidente del Gobierno, investido por el Congreso, sin perjuicio de que los trámites previos a la presentación de un proyecto de ley, que en parte ya hemos mencionado, exigen que también estén operativos el Consejo de Ministros y los departamentos ministeriales implicados.

Pero, como mínimo, los periodos del Gobierno en funciones en el marco temporal aplicable fueron los siguientes: desde la aprobación de la Directiva 2016/680, pues entonces el Gobierno ya estaba en funciones, hasta al menos el 30 de octubre de 2016, cuando por Real Decreto 414/2016 se nombra presidente del Gobierno a don Mariano Rajoy Brey; y posteriormente desde el 4 de marzo de 2019, en que se disolvieron el Congreso de los Diputados y el Senado, hasta el 7 de enero de 2020, cuando por Real Decreto 1/2020 se nombra presidente del Gobierno a don Pedro Sánchez Pérez-Castejón. Cabe recordar además que, en ambos periodos, se incluyó otra disolución de las Cámaras y convocatoria de elecciones, pero en cualquier caso los periodos totales de Gobierno «en funciones» abarcarían las fechas indicadas. En otras palabras, en este tiempo, el Gobierno no estuvo limitado entre el 30 de octubre de 2016 y el 4 de marzo de 2019, por lo que únicamente en ese periodo podría haber presentado el correspondiente proyecto de ley. A ello habría que sumar la moción de censura aprobada el 1 de junio de 2018, con el consiguiente cambio de Gobierno, lo cual afectó lógicamente a su iniciativa política.

Al respecto llaman con todo la atención dos variantes. Por un lado, sin perjuicio de que determinados trámites se iniciaron antes del 1 de junio de 2018 para la preparación del texto necesario a efectos de transposición, no hay alusión a ellos en la sentencia aquí comentada, por lo que el cambio de Gobierno redujo el tiempo efectivo de transposición entre el verano de 2018 y el 4 de marzo de 2019, y posteriormente a partir del 7 de enero de 2020. Por otro lado, este último límite no se pudo prever por el Reino de España en la respuesta al dictamen motivado de la Comisión Europea, puesto que, en el mismo, su previsión era concluir el procedimiento administrativo necesario a finales de julio de 2019, y el procedimiento parlamentario en marzo de 2020. Ahora bien, como ya se ha dicho, el proyecto de

ley correspondiente no se sometió al Congreso hasta febrero de 2021, apenas unos días antes de que se dictara esta sentencia.

Lo dicho hasta ahora nos conduce a una observación ineludible, y es que el procedimiento para la transposición de la Directiva 2016/680 se vio retrasado y condicionado por las circunstancias del Gobierno español, aun sabiendo que esta transposición, además de obligatoria, requería el concurso de las Cortes Generales. Pero entonces cabe plantearse, y con ello entramos en una visión más valorativa, si este procedimiento no se podría haber concebido de otra forma para asegurar su cumplimiento, con independencia de las circunstancias del Gobierno. Y aquí necesariamente debe traerse a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2018, de 14 de noviembre, ya muy comentada. Nos interesa ahora simplemente recordar que la misma confirmó la posibilidad de que las Cámaras, aun estando el Gobierno en funciones, pudieran desarrollar sus funciones. Y en particular, como también ha confirmado la Secretaría General del Congreso, ello incluye la presentación y tramitación de proposiciones de ley (Secretaría General del Congreso de los Diputados, 2020: 400-401).

En efecto, no hay límite que impida que la transposición de una directiva, en materia reservada a la ley, y *a fortiori* en materia reservada a ley orgánica, se realice mediante la aprobación de una proposición de ley. Ello únicamente podría entrar en contradicción con la dirección de la política interior y exterior que le corresponde al Gobierno en virtud del artículo 97 de la Constitución, y en concreto con su protagonismo en la formación y aplicación del derecho de la Unión Europea. Pero no es una contradicción normativa, sino, por así decir, política. Un cambio de visión política, con pleno respeto a lo establecido en nuestra Constitución y en los Reglamentos parlamentarios, podría llevar a defender que la transposición de una directiva se concluya mediante este otro procedimiento. Ello permitiría su consecución, al menos parcial, con independencia de las circunstancias de un Gobierno que, en este caso además, ya eran conocidas en el momento de la aprobación de la Directiva 2016/680.

Sobre esta consideración cabe precisar dos puntos. El primero es que la caducidad de las iniciativas parlamentarias impuesta por el artículo 207 del Reglamento del Congreso habría llevado también a la caducidad de esta hipotética proposición de ley en caso de disolverse

las Cámaras. Pero la primera disolución de esta naturaleza que se produjo con posterioridad a la aprobación de la Directiva 2016/680 fue el 4 de marzo de 2019, por tanto después de transcurrido su plazo de transposición y dando tiempo suficiente, *a priori*, para concluir la tramitación. El segundo es que la presentación y eventual tramitación de una proposición de ley no exigiría los trámites e informes que sí exigen los proyectos de ley, antes esbozados, y que también conllevaron un retraso en la presentación del correspondiente proyecto de ley para la transposición de la Directiva 2016/680. En suma, la presentación de una proposición de ley para la transposición de esta directiva, una vez aprobada, podría haber permitido concluir la transposición en plazo y evitar las sanciones que por su incumplimiento se han impuesto a España.

III. CONCLUSIONES

La sentencia aquí comentada se apoya en el artículo 260.3 TFUE para imponer una suma a tanto alzado y una multa coercitiva al Reino de España, dada su falta de transposición en plazo de la Directiva 2016/680. Tal fallo resulta justificado tanto por la importancia de la obligación de transposición como por la prolongación en el incumplimiento de la misma, y deriva de la desestimación de las alegaciones del Reino de España, referidas esencialmente a la exigencia de ley orgánica y al periodo de Gobierno en funciones para justificar el retraso en la transposición. Con todo, llama la atención una de las expresiones contenidas en tales alegaciones, la referente a las «características del sistema parlamentario español». Precisamente, un correcto entendimiento de nuestro sistema parlamentario podría llevar a otorgar el protagonismo en este procedimiento a las Cortes Generales, en la medida en que la aprobación de una ley orgánica exige su concurso, pero también en la medida en que esta transposición se podría cumplir mediante la presentación y aprobación de una proposición de ley.

En efecto, esta tramitación alternativa, en este caso concreto, podría haber acelerado el procedimiento de transposición y, quizá, haber evitado una condena tan ejemplar. Ello implicaría un cierto cambio de visión del procedimiento de transposición de una directiva

de esta naturaleza, pero esta otra visión estaría plenamente justificada. De hecho, retomando otra de las alegaciones del Reino de España en este recurso, la referencia a la identidad nacional protegida por el artículo 4.2 TUE, al margen de que no suele apreciarse por el TJUE, no resultaría procedente en este caso, por existir cauces internos que podrían haber permitido la transposición en plazo de la Directiva 2016/680. En este sentido, el Reino de España alegó igualmente que no podía cumplir en el plazo de dos meses otorgado por la Comisión en su dictamen motivado, plazo que concluía el 25 de marzo de 2019, por producirse poco antes la disolución de las Cámaras. Pero este plazo ya suponía una extensión del plazo inicial de transposición, y el TJUE tiene declarado que el incumplimiento puede apreciarse ya una vez transcurrido ese plazo inicial (así en el punto 36 de esta sentencia). Es más, ya en su sentencia de 18 de diciembre de 1997, asunto C-129/96, el TJUE advirtió que un Estado miembro puede (y debe) adoptar las medidas de transposición necesarias desde la aprobación de la norma a transponer, para asegurar su cumplimiento en plazo.

En suma, este plazo de transposición no se cumplió, cuando este caso, dadas la naturaleza y la fecha de aprobación de la Directiva 2016/680, podría haber llevado a plantear de otra forma, desde su inicio, el procedimiento para cumplir esa transposición. Finalmente sí se aprobaría la norma correspondiente: la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales. Con su comunicación se pudo poner fin al pago de la multa coercitiva diaria impuesta por el TJUE. Así pues, la tramitación parlamentaria, que incluyó además la aprobación de enmiendas por el Senado y su consiguiente remisión al Congreso, duró poco más de tres meses, desde la presentación del texto hasta su aprobación. Existen por tanto sobradas razones para considerar la participación parlamentaria no como un obstáculo, sino como un apoyo para la transposición en plazo de directivas que, como la Directiva 2016/680, exigen la intervención de las Cortes Generales: por todo ello conviene separar los casos que requieren esta intervención de los que corresponden por definición al Gobierno (Bueno y Vicente, 2006: 45-46).

BIBLIOGRAFÍA

- BUENO y VICENTE, J. M. (2006). *La contribución de las Cortes Generales a la integración europea. 1986-2004*. Congreso de los Diputados.
- MATÍA PORTILLA, F. J. (1999). *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*. Centros de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2020). Actividad de la Cámara durante el periodo en el que el Gobierno cesante se encuentra en funciones. *Revista de las Cortes Generales*, Nº 109, Segundo Semestre, pp. 389-554.