



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NICHOLAS EMILIOU
presentadas el 14 de marzo de 2024¹

Asunto C-147/23

**Comisión Europea
contra**

República de Polonia

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión — Directiva (UE) 2019/1937 — Falta de transposición de dicha Directiva — Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Sanciones financieras — Multa coercitiva — Suma a tanto alzado — Método de cálculo que aplica la Comisión Europea cuando propone sanciones financieras al Tribunal de Justicia — Coeficiente de gravedad — Total omisión de comunicación de las medidas de transposición de una directiva — Aplicación sistemática de un coeficiente de 10 — Capacidad de pago del Estado miembro — Factor “n” — Consideración del tamaño de la población del Estado miembro»

I. Introducción

1. Cuando el conductor de un vehículo recibe una multa por exceso de velocidad, puede suponer que el importe de la multa refleja la gravedad de la infracción y, por lo tanto, es proporcional al número de kilómetros por hora en que rebasó el límite de velocidad. En un contexto diferente, una sociedad a la que se impone una multa por infracción de las normas de competencia o de protección de datos de la Unión Europea puede esperar, como exige el Derecho de la Unión,² que el importe de dicha multa tenga en cuenta, en particular, la gravedad y la duración de la infracción, así como su capacidad para pagar la multa, en función de su volumen de negocios total. Pues bien, en estos dos ejemplos, ni el conductor ni la sociedad concebirían que el importe de su multa aumentase debido a que el número de personas que vivían en su hogar o a las que empleaba en el momento de la infracción era comparativamente más elevado que el de un conductor medio o de otra sociedad.

¹ Lengua original: inglés.

² Véanse, a este respecto, el artículo 23 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE y 102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1), y el artículo 83 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1; en lo sucesivo, «RGPD»).

2. ¿Debe aplicarse una lógica diferente cuando se imponen sanciones financieras a un Estado miembro por no haber comunicado a la Comisión Europea las medidas necesarias para transponer una directiva? ¿Puede depender el importe de dichas sanciones del tamaño de la población del Estado miembro?

3. Esta es, en esencia, una de las principales cuestiones que suscita el presente asunto.

4. Concretamente, dicha cuestión se plantea en el contexto de un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión, con arreglo al artículo 258 TFUE, contra la República de Polonia, por no haber adoptado ni comunicado a la Comisión las medidas necesarias para transponer la Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión³ (en lo sucesivo, «Directiva sobre denunciantes»). La República de Polonia no niega el incumplimiento. No obstante, discrepa en cuanto al importe de las sanciones financieras que la Comisión propone al Tribunal de Justicia que imponga. A este respecto, se pregunta sobre dos elementos de los métodos de cálculo aplicados por la Comisión. En su opinión, uno de ellos conlleva la imposición sistemática de sanciones financieras más elevadas a los Estados miembros que, como Polonia, tienen una población de mayor tamaño que el resto.

5. En este contexto, se solicita al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 260 TFUE, apartado 3, cuyo párrafo primero faculta a la Comisión para indicar el importe de las sanciones financieras que considere apropiadas cuando inicie un procedimiento de infracción contra un Estado miembro, en virtud del artículo 258 TFUE, basado en la omisión de la comunicación de las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo.

II. Marco jurídico

1. Directiva sobre denunciantes

6. El artículo 26 de la Directiva sobre denunciantes dispone:

«1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 17 de diciembre de 2021.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, para las entidades jurídicas del sector privado que tengan de 50 a 249 trabajadores, los Estados miembros pondrán en vigor, a más tardar el 17 de diciembre de 2023, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la obligación de establecer canales de denuncia interna en virtud del artículo 8, apartado 3.

3. Cuando los Estados miembros adopten las disposiciones mencionadas en los apartados 1 y 2, 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. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.»

³ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019 (DO 2019, L 305, p. 17).

2. Comunicación de 2023⁴

7. La Comunicación de 2023 contiene los métodos de cálculo que la Comisión aplica cuando propone al Tribunal de Justicia que imponga sanciones financieras en el contexto de un procedimiento de infracción. Dichas sanciones financieras pueden consistir en una multa coercitiva, en una suma a tanto alzado o en ambas.

8. En la sección de la referida Comunicación titulada «Principios generales», la Comisión señala que «considera que las sanciones financieras impuestas deben basarse en tres criterios fundamentales [...]:

- la gravedad de la infracción,
- su duración,
- la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción financiera para evitar la reincidencia».

9. El punto 3.2.2 de la Comunicación de 2023 se titula «Omisión de la comunicación de las medidas de transposición (artículo 260, apartado 3, del TFUE)». De conformidad con su párrafo primero:

«En el caso de los recursos interpuestos en virtud del artículo 260, apartado 3, del TFUE, la Comisión aplica sistemáticamente un coeficiente de gravedad de 10 en caso de total omisión de la comunicación de las medidas de transposición. En una Unión basada en el respeto del Estado de Derecho, todos los actos legislativos deben considerarse de igual importancia y requieren una transposición completa por parte de los Estados miembros dentro de los plazos que fijan.»

10. El punto 3.4 de la Comunicación de 2023, relativo a las multas coercitivas, se titula «Capacidad de pago del Estado miembro». Dispone lo siguiente:

«El importe de la multa coercitiva debe garantizar que la sanción sea proporcionada y disuasoria. El efecto disuasorio de la multa coercitiva tiene dos aspectos. La sanción debe ser lo suficientemente elevada como para garantizar que:

- el Estado miembro ponga fin a la infracción (por lo tanto, debe ser superior al beneficio que el Estado miembro obtiene de la infracción),
- el Estado miembro no reincida en la infracción.

El nivel de sanción necesario para tener un efecto disuasorio variará en función de la capacidad de pago de los Estados miembros. Este efecto disuasorio se refleja en el factor n . Se define como la media geométrica ponderada del producto interior bruto (PIB) [...] del Estado miembro de que se trate en comparación con la media de los PIB de los Estados miembros, con un factor de ponderación de dos, y de la población del Estado miembro de que se trate, en comparación con la

⁴ «Comunicación de la Comisión — Sanciones financieras en los procedimientos de infracción» (DO 2023, C 2, p. 1) (en lo sucesivo, «Comunicación de 2023»).

media de las poblaciones de los Estados miembros, con un factor de ponderación de uno. Esto representa la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate en relación con la capacidad de pago de los demás Estados miembros:

$$n \text{ factor} = \left(\frac{GDP_n}{GDP_{avg}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{Pop_n}{Pop_{avg}} \right)^{1/3}$$

[...]

[El] método de cálculo del factor n [...] ahora se basa sobre todo en el PIB de los Estados miembros y, en segundo lugar, en su población como criterio demográfico que permite mantener una desviación razonable entre los distintos Estados miembros. Tener en cuenta la población para un tercio del cálculo del factor n reduce en un grado razonable la variación de los factores n de los Estados miembros, en comparación con un cálculo basado únicamente en el PIB. También añade un elemento de estabilidad en el cálculo del factor n, ya que es poco probable que la población varíe significativamente de un año para otro. En cambio, el PIB de un Estado miembro podría experimentar mayores fluctuaciones anuales, en particular en períodos de crisis económica. Al mismo tiempo, dado que el PIB del Estado miembro sigue representando dos tercios del cálculo, todavía es el factor predominante a efectos de evaluar su capacidad de pago.»

11. El punto 4.2.2. de la Comunicación de 2023, relativo a las sumas a tanto alzado, se titula «Otros elementos del método de cálculo de la suma a tanto alzado». Prevé que, «para el cálculo de la suma a tanto alzado, la Comisión aplica el mismo coeficiente de gravedad y el mismo factor n fijo que para el cálculo de la multa coercitiva».

12. Los factores «n» correspondientes a cada Estado miembro figuran en el punto 3 del anexo I de la Comunicación de 2023.

III. Procedimiento administrativo previo

13. El 27 de enero de 2022, la Comisión remitió un escrito de requerimiento a la República de Polonia en el que le reprochaba no haberle comunicado las medidas de transposición de la Directiva sobre denunciante. En su respuesta al escrito de requerimiento, fechada el 23 de marzo de 2022, la República de Polonia se limitó a señalar que tales medidas estaban en curso de adopción a nivel nacional.

14. El 15 de julio de 2022, la Comisión remitió un dictamen motivado a la República de Polonia, en el que la instaba a cumplir las obligaciones derivadas de la Directiva sobre denunciante en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación formal del dictamen motivado.

15. En su respuesta, de 15 de septiembre de 2022, la República de Polonia observó que, dado que era necesario realizar una exhaustiva consulta interministerial sobre las cuestiones comprendidas en dicha Directiva, la finalización de los trabajos parlamentarios en curso a nivel nacional estaba prevista para finales de 2022. Posteriormente, comunicó a la Comisión su intención de publicar las medidas de transposición de la Directiva sobre denunciantes en agosto de 2023.

16. El 15 de febrero de 2023, la Comisión decidió interponer un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia contra la República de Polonia, con arreglo al artículo 258 TFUE, párrafo segundo.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones

17. En su recurso, interpuesto el 10 de marzo de 2023, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para transponer la Directiva sobre denunciantes y al no haber comunicado a la Comisión tales disposiciones, la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva.
- Condene a la República de Polonia a abonar a la Comisión:

a) la suma a tanto alzado que corresponda al más elevado de los dos importes siguientes:

- un importe de 13 700 euros por cada día transcurrido entre la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva sobre denunciantes y la fecha en que se ponga fin al supuesto incumplimiento o, en caso de que el incumplimiento persista, la fecha en que se dicte sentencia en el presente procedimiento;
- un importe a tanto alzado mínimo de 3 836 000 euros;

b) en caso de que el supuesto incumplimiento persista hasta la fecha en que se dicte sentencia en el presente procedimiento, una multa coercitiva de 53 430 euros por cada día en que se demore el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva sobre denunciantes desde la fecha de dicha sentencia hasta la fecha en que se cumplan tales obligaciones.

- Condene en costas a la República de Polonia.

18. La República de Polonia, que fue debidamente notificada del escrito de interposición del recurso, presentó escrito de contestación el 31 de mayo de 2023. Solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso en su totalidad.
- Con carácter subsidiario, se abstenga de imponer el pago de una suma a tanto alzado y de una multa coercitiva.

- Con carácter subsidiario de segundo grado, reduzca sustancialmente el importe de las sanciones financieras propuesto por la Comisión.
- Condene en costas a la Comisión.

19. El Tribunal de Justicia instó a las partes en el presente asunto a presentar una segunda ronda de observaciones escritas. Los días 3 de julio y 9 de agosto de 2023, se presentaron los escritos de réplica y dúplica, respectivamente.

20. No se ha celebrado vista.

V. Análisis

21. El legislador de la Unión adoptó la Directiva sobre denunciante en 2019, a raíz de una serie de filtraciones producidas en toda la Unión (en particular, fundamentalmente, las relativas al «escándalo Lux Leaks»),⁵ que recibieron gran atención pública y mediática y pusieron de manifiesto la necesidad de una legislación de la Unión en este ámbito. La finalidad de la Directiva es prestar una protección «equilibrada y efectiva» a las personas que denuncien infracciones del Derecho de la Unión sobre las que hayan obtenido información en un contexto laboral y que sean «perjudiciales para el interés público». ⁶ Como indica su artículo 1, la Directiva tiene por objeto «reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión» en ámbitos específicos relevantes para el interés público, mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un «elevado nivel de protección» de tales personas.⁷

22. El artículo 26, apartado 1, de la Directiva sobre denunciante exigía a los Estados miembros adoptar las «disposiciones legales, reglamentarias y administrativas» necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva a más tardar el 17 de diciembre de 2021.⁸ Los Estados miembros también estaban obligados, en virtud del apartado 3 del mismo artículo, a hacer referencia a la Directiva sobre denunciante en las medidas de transposición. Además, debían notificar estas medidas a la Comisión, como es la regla general para todas las directivas.

23. El presente litigio forma parte de un conjunto de seis asuntos⁹ relativos al supuesto incumplimiento de dichas obligaciones por parte de varios Estados miembros.

24. Como ya he señalado en la introducción de las presentes conclusiones, este asunto versa, en esencia, sobre un «manquement non contesté» (incumplimiento no discutido). En efecto, la República de Polonia no discute la falta de transposición al Derecho polaco de la Directiva sobre

⁵ El «escándalo Lux Leaks» hace referencia a la filtración, en 2014, de más de trescientas «decisiones fiscales anticipadas» (regímenes fiscales) aprobadas por la Administración tributaria luxemburguesa a favor de empresas y sociedades y a los procedimientos judiciales posteriores contra algunas de las personas implicadas en esas filtraciones.

⁶ Véanse el considerando 1 y el artículo 4, titulado «Ámbito de aplicación personal», de la Directiva sobre denunciante.

⁷ Las normas contenidas en la Directiva sobre denunciante abarcan ámbitos muy diversos y se extienden tanto al sector público como al privado. Incluyen una prohibición estricta de todas las formas de represalia contra los denunciante. Para un comentario general de esta Directiva, véase Abazi, V.: «The European Union Whistleblower Directive: A “game changer” for whistleblowing protection?», *Industrial Law Journal*, vol. 49, n.º 4, pp. 640 a 656.

⁸ Salvo por las medidas necesarias para dar cumplimiento a la obligación de establecer canales de denuncia interna en virtud del artículo 8, apartado 3, de la Directiva sobre denunciante, por lo que respecta a las entidades jurídicas del sector privado que tengan de 50 a 249 trabajadores, para las que los Estados miembros disponían de dos años adicionales, esto es, hasta el 17 de diciembre de 2023 (véase el artículo 26, apartado 2, de la Directiva).

⁹ Véanse los asuntos C-149/23, Comisión/Alemania; C-150/23, Comisión/Luxemburgo; C-152/23, Comisión/República Checa; C-154/23, Comisión/Estonia, y C-155/23, Comisión/Hungría. Todos estos asuntos se encuentran actualmente pendientes ante el Tribunal de Justicia.

denunciantes. Con mayor razón, tampoco discute haber incumplido la obligación de comunicar a la Comisión las medidas de transposición al Derecho interno. Sin embargo, alega varias justificaciones de este incumplimiento. Por añadidura, cuestiona el importe de las sanciones financieras que la Comisión propone al Tribunal de Justicia.

25. En primer lugar, expondré por qué las justificaciones alegadas por la República de Polonia pueden, en mi opinión, ser fácilmente desestimadas por el Tribunal de Justicia (sección A). A continuación, examinaré las críticas que dicho Estado miembro dirige contra el importe de las sanciones financieras propuestas por la Comisión en el presente asunto y, más concretamente, contra los métodos aplicados por la Comisión para calcular dicho importe, tal como se detallan en la Comunicación de 2023 (sección B). Esta cuestión reviste importancia para el conjunto de los seis asuntos mencionados en el apartado 23 anterior, así como, con carácter más general, para todos los asuntos en los que la Comisión indica el importe de las sanciones económicas que propone al Tribunal de Justicia en un procedimiento de infracción.

A. Justificaciones alegadas por la República de Polonia en cuanto a la falta de transposición de la Directiva sobre denunciantes

1. Alegaciones de las partes

26. La República de Polonia invoca, en esencia, tres justificaciones de la falta de transposición y, en consecuencia, de comunicación de las medidas necesarias para la transposición al Derecho polaco de la Directiva sobre denunciantes en el plazo previsto en el artículo 26, apartado 1, de dicha Directiva.

27. Para empezar, señala que, debido a la amplitud del ámbito de aplicación de la Directiva sobre denunciantes y a su impacto significativo en muy diversos sectores, tuvo que llevarse a cabo un procedimiento de consulta más extenso a nivel nacional. Durante dicho procedimiento de consulta, se alentó e instó a muchas partes interesadas a presentar observaciones. Algunas de las dudas expresadas por estas partes interesadas en sus observaciones exigieron un exhaustivo análisis adicional, que dilató la adopción de las medidas de transposición de esta Directiva.

28. Las justificaciones segunda y tercera alegadas por la República de Polonia se refieren a la pandemia de COVID-19 y al conflicto militar en curso en Ucrania. Por un lado, la República de Polonia observa que la pandemia de COVID-19 dificultó la organización de reuniones presenciales y el desarrollo del procedimiento de consulta. Asimismo, afirma que debió darse prioridad a otras leyes más apremiantes relacionadas con la gestión y la contención de la pandemia de COVID-19.

29. Por otro lado, la República de Polonia aduce que, a raíz del inicio de la guerra en Ucrania, el Ministerio de Familia y Política Social, responsable de la transposición al Derecho polaco de la Directiva sobre denunciantes, tuvo que desempeñar un papel esencial en la adopción de disposiciones nacionales relativas a la integración de los refugiados ucranianos en el sistema polaco de seguridad social y a las condiciones de acogida de dichos refugiados en Polonia. La necesidad de adoptar medidas rápidas y de movilizar recursos en estos ámbitos retrasó aún más la transposición al Derecho polaco de la Directiva sobre denunciantes.

30. A la vista de estos elementos, la República de Polonia alega que la falta de transposición de la Directiva sobre denunciante no se debe a deficiencias en su proceso legislativo, sino a la necesidad de priorizar otras cuestiones urgentes de salud, seguridad y orden públicos.

31. La Comisión rechaza las justificaciones expuestas por la República de Polonia.

32. En primer lugar, considera que la República de Polonia no puede invocar la complejidad de la Directiva sobre denunciante para justificar su retraso en la transposición de dicha Directiva al Derecho nacional. Afirma que la complejidad de un acto legislativo de la Unión no constituye un obstáculo «anormal e imprevisible» al cumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros por lo que respecta a la transposición de las directivas. En su opinión, los Estados miembros tampoco pueden basarse en las dificultades surgidas durante el procedimiento de consulta a nivel nacional para justificar la falta de transposición de una directiva.

33. En segundo lugar, la Comisión sostiene que la República de Polonia tampoco puede alegar que la falta de transposición de la Directiva sobre denunciante en el plazo previsto en el artículo 26, apartado 1, de dicha Directiva se debió a la pandemia de COVID-19. Precisa que la pandemia solo puede servir como justificación en dos situaciones: por un lado, cuando el acto pertinente de la Unión permita establecer excepciones debido a las dificultades relacionadas con la pandemia y, por el otro, cuando se cumplan los requisitos para que exista una causa de fuerza mayor (dificultades insuperables). Según la Comisión, ninguna de estas situaciones concurre en el presente asunto.

34. En tercer lugar, la Comisión observa que el conflicto militar en curso en Ucrania comenzó el 24 de febrero de 2022, es decir, cuando ya había expirado el plazo de transposición de la Directiva sobre denunciante. Concluye, por lo tanto, que la República de Polonia no puede invocar las consecuencias de ese conflicto para justificar la falta de transposición de la Directiva en el plazo establecido en su artículo 26, apartado 1. En cualquier caso, subraya que dichas consecuencias serían demasiado indirectas o remotas para que pudiera invocarse una causa de fuerza mayor.

2. *Apreciación*

35. Las tres justificaciones alegadas por la República de Polonia en el presente procedimiento no son en absoluto novedosas o extraordinarias. En mi opinión, pueden desestimarse sin mayores dificultades.

36. Como observa la Comisión, el Tribunal de Justicia ya ha declarado en varias ocasiones que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno (esto es, dificultades internas) para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una directiva.¹⁰ En particular, es indiferente que el incumplimiento del Estado miembro se deba a debates políticos¹¹ o a la necesidad de iniciar procedimientos de consulta a nivel nacional.¹²

¹⁰ Véase, en este sentido, entre otras, la sentencia de 20 de septiembre de 2001, Comisión/Francia (C-468/00, EU:C:2001:482), apartado 10.

¹¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia (C-270/11, EU:C:2013:339), apartado 54.

¹² Véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Comisión/Francia (C-468/00, EU:C:2001:482), apartados 8 a 10, y de 26 de febrero de 2008, Comisión/Luxemburgo (C-273/07, EU:C:2008:122), apartados 8 a 10.

37. Además, el Tribunal de Justicia ha rechazado reiteradamente las justificaciones basadas en la supuesta complejidad de la normativa de que se trate.¹³ A este respecto, ha señalado que, si el plazo de transposición de una directiva resulta demasiado corto, la única vía compatible con el Derecho de la Unión consiste, para el Estado interesado, en conseguir que la institución de la Unión competente acuerde la eventual prórroga de ese plazo.¹⁴

38. A la luz de esta jurisprudencia, me parece evidente que la República de Polonia no puede invocar las dificultades derivadas del amplio ámbito de aplicación de la Directiva sobre denunciante, de su complejidad o de las dudas planteadas por algunas partes interesadas ni la incidencia de tales dificultades en la duración del procedimiento de consulta a nivel nacional para justificar la falta de transposición de dicho instrumento (primera justificación).

39. En cuanto a la segunda justificación formulada por la República de Polonia, que alega, en esencia, que la difícil situación asociada a la pandemia de COVID-19 le impidió transponer la Directiva sobre denunciante en el plazo establecido, debo señalar que dicha Directiva fue adoptada por el legislador de la Unión tan solo unos meses antes de los primeros casos de virus de la COVID-19.

40. No me cuesta reconocer, como ha hecho el Tribunal de Justicia en otros casos,¹⁵ que una crisis sanitaria de una envergadura como la de la pandemia de COVID-19 escapa al control de los Estados miembros y es tan anormal como imprevisible. Sin embargo, en mi opinión, ello no significa que la República de Polonia pueda basarse en la pandemia de COVID-19 para defender, en el presente asunto, la existencia de una causa de fuerza mayor que la exime de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 26 de la Directiva sobre denunciante.

41. Es cierto que, en principio, el Tribunal de Justicia ha admitido la posibilidad de proponer una excepción de fuerza mayor, incluso en supuestos de falta de transposición de una directiva.¹⁶ No obstante, dicha excepción solo puede prosperar si existen «circunstancias extrañas» que hagan «imposible» la adopción de las medidas de transposición de que se trate. Aun cuando esta definición no presuponga una «imposibilidad absoluta», exige sin embargo que se trate de «dificultades anormales», que se manifiesten como «inevitables incluso en el caso de que se despliegue la diligencia debida».¹⁷ Se impone, pues, un umbral elevado que limita claramente los supuestos en los que los Estados miembros pueden invocar con éxito una causa de fuerza mayor. Por otra parte, la excepción propuesta por los Estados miembros no puede prosperar si el período de su inacción excede del momento en que han desaparecido los efectos de dichas circunstancias extraordinarias.¹⁸

42. A este respecto, me parece que el hecho de que se diera prioridad a las propuestas legislativas relativas a la gestión y la contención de la pandemia de COVID-19 y de que en esa época resultara más difícil organizar reuniones presenciales para la transposición de la Directiva sobre

¹³ Véase la sentencia de 17 de julio de 1997, Comisión/España (C-52/96, EU:C:1997:382), apartados 8 a 11.

¹⁴ Véase la sentencia de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales) (C-550/18, EU:C:2020:564), apartado 46.

¹⁵ Véase la sentencia de 8 de junio de 2023, Comisión/Eslovaquia (Derecho a la terminación sin penalización) (C-540/21, EU:C:2023:450), apartado 83.

¹⁶ Véase la sentencia de 6 de julio de 2000, Comisión/Bélgica (C-236/99, EU:C:2000:374), apartados 21 a 24.

¹⁷ Véanse, a este respecto, las sentencias de 17 de septiembre de 1987, Comisión/Grecia (70/86, EU:C:1987:374), apartado 8, y de 8 de julio de 2010, Comisión/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414), apartados 46 y 47.

¹⁸ Véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de julio de 1985, Comisión/Italia (101/84, EU:C:1985:330), apartado 16, y de 8 de junio de 2023, Comisión/Eslovaquia (Derecho a la terminación sin penalización) (C-540/21, EU:C:2023:450), apartado 81 y jurisprudencia citada. Véanse asimismo las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Comisión/Alemania (C-527/12, EU:C:2014:90), puntos 47 a 53.

denunciantes no significa que la adopción de las medidas necesarias para transponer dicha Directiva estuviera expuesta a «dificultades anormales» que no podrían haberse evitado incluso de haberse desplegado la diligencia debida, al menos, ciertamente, no durante todo el período pertinente.

43. He de recordar que el artículo 26, apartado 1, de la Directiva sobre denunciantes exigía a los Estados miembros adoptar las «disposiciones legales, reglamentarias y administrativas» necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva a más tardar el 17 de diciembre de 2021, es decir, aproximadamente un año y nueve meses después del inicio de la pandemia de COVID-19. Pese a que la República de Polonia disfrutó de nueve meses adicionales (correspondientes al período comprendido entre la expiración del referido plazo y el final del plazo de dos meses previsto en el dictamen motivado de la Comisión) para dar cumplimiento a dicha obligación, no lo hizo. En la fecha en que la Comisión interpuso el presente recurso, la República de Polonia aún no había adoptado las medidas necesarias para transponer la Directiva.

44. No hace falta ser experto en el funcionamiento interno de un gobierno para advertir que los cambios en las prioridades del orden del día legislativo o de los ministerios no son infrecuentes. Esta observación vale incluso cuando los propios acontecimientos que dan lugar a tales cambios, como el brote de un virus, son imprevisibles. Siguiendo la lógica de la sentencia Comisión/Italia,¹⁹ en la que el Tribunal de Justicia recordó que la fuerza mayor exige que la no realización del hecho de que se trate responda a circunstancias anormales e imprevisibles —y por tanto no puede prosperar si una persona diligente y razonable podría haber adoptado las medidas necesarias para evitar las consecuencias derivadas de tales circunstancias—, considero que, incluso antes de la expiración del plazo previsto en el artículo 26, apartado 1, de la Directiva sobre denunciantes, la República de Polonia podría haber atenuado las perturbaciones ocasionadas por la pandemia de COVID-19 y haber tomado las precauciones necesarias para garantizar que la cuestión de la transposición de la citada Directiva se seguía abordando. También opino que podría haber encontrado alternativas a las reuniones presenciales.

45. Por consiguiente, considero que las circunstancias invocadas por la República de Polonia constituyen «dificultades internas», y no una causa de fuerza mayor.²⁰ La conclusión contraria, que me parece difícilmente defendible, supondría que los Estados miembros estarían, en esencia, exentos de la obligación de adoptar las medidas de transposición de cualquier directiva cuyo plazo de transposición se solape de algún modo con el período de pandemia de COVID-19.

46. La tercera justificación ofrecida por la República de Polonia, relativa al impacto de la guerra en Ucrania, tampoco me convence. Como señala la Comisión, la guerra en Ucrania empezó en febrero de 2022, mientras que el plazo previsto en el artículo 26, apartado 1, de la Directiva sobre denunciantes expiró el 17 de diciembre de 2021, esto es, antes del comienzo del conflicto. De ello se deduce, en mi opinión, que la República de Polonia no puede basarse en el impacto de dicho conflicto para justificar la falta de transposición de la Directiva sobre denunciantes en el plazo previsto.

47. Ciertamente, no puede descartarse que la guerra en Ucrania haya afectado subsiguientemente a la capacidad de la República de Polonia para cumplir su obligación de transponer la Directiva sobre denunciantes y de comunicar a la Comisión las medidas de transposición adoptadas. Sin embargo, me resisto a aceptar la tercera justificación aducida por la República de Polonia incluso por lo que respecta a ese período, en el que ya ha estallado el conflicto.

¹⁹ Sentencia de 4 de marzo de 2010 (C-297/08, EU:C:2010:115), apartados 80 a 86.

²⁰ Véase, por analogía, la sentencia de 6 de julio de 2000, Comisión/Bélgica (C-236/99, EU:C:2000:374), apartados 21 a 24.

48. En efecto, las alegaciones formuladas por la República de Polonia a este respecto son, cuando menos, poco sólidas. Dicho Estado miembro se limita a sostener que la adopción de las medidas de transposición se retrasó más durante ese período porque el Ministerio de Familia y Política Social tuvo que dar prioridad a propuestas relativas a la integración de los refugiados ucranianos en el sistema de seguridad social polaco y a las condiciones de acogida de dichos refugiados en Polonia. A mi juicio, esta alegación debe desestimarse por las mismas razones que las expuestas en los puntos 44 y 45 de las presentes conclusiones. A este respecto, he de señalar que la República de Polonia no explica, por ejemplo, por qué otro ministerio no podría garantizar la transposición de esta Directiva si el Ministerio de Familia y Política Social no estaba en condiciones de hacerlo.

49. En estas circunstancias, ninguna de las tres justificaciones presentadas por la República de Polonia me parece convincente.

B. El importe de las sanciones financieras y los métodos de cálculo aplicados por la Comisión

50. La cuestión principal que se plantea en el presente asunto se refiere a la interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3, y a los métodos de cálculo aplicados por la Comisión para determinar el importe de las sanciones financieras que puede proponer al Tribunal de Justicia con arreglo a dicha disposición.

51. La Comisión ha calificado el artículo 260 TFUE, apartado 3, como un «instrumento innovador» introducido por el Tratado FUE «con el objetivo de dar una respuesta efectiva al extendido fenómeno de transposición tardía de las directivas».²¹ A tenor de la primera frase de dicha disposición, «cuando la Comisión presente un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del artículo 258 [TFUE] por considerar que el Estado miembro afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo, podrá, si lo considera oportuno, indicar el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por dicho Estado y que considere adaptado a las circunstancias».²²

52. La segunda frase del artículo 260 TFUE, apartado 3, precisa que, si el Tribunal de Justicia comprueba la existencia del incumplimiento, podrá imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

53. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, esta disposición desempeña, en esencia, una doble función. Por una parte, tiene el objetivo de conferir a la Comisión prerrogativas específicas a efectos de garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión. Por otra parte, persigue permitir que el Tribunal de Justicia ejerza su función judicial de apreciar, en el marco de un mismo procedimiento, si el Estado miembro de que se trate ha cumplido sus obligaciones en materia de información sobre las medidas de transposición de la Directiva en cuestión y, en su caso, imponer la sanción económica que considere más adecuada a las circunstancias del caso.²³

²¹ Véase el punto 11 de la «Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE» (DO 2011, C 12, p. 1).

²² Como precisa el artículo 260 TFUE, apartado 3, la directiva en cuestión debe haber sido «adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo». No se aplica a las directivas no legislativas.

²³ Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales) (C-550/18, EU:C:2020:564), apartado 55 y jurisprudencia citada.

54. En mi opinión, dos características del artículo 260 TFUE, apartado 3, requieren mayor atención.

55. En primer lugar, el Tribunal de Justicia ha declarado que la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, no puede considerarse de forma aislada, sino que debe vincularse al inicio de un procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE.²⁴ En pocas palabras, el «valor añadido» del artículo 260 TFUE, apartado 3, es que, a diferencia de los incumplimientos comprendidos únicamente en el ámbito de aplicación del artículo 258 TFUE, las infracciones a las que se aplican ambas disposiciones no exigen un segundo procedimiento distinto para la imposición de sanciones financieras.²⁵ En efecto, el artículo 260 TFUE, apartado 3, permite al Tribunal de Justicia imponer el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva en la misma sentencia en la que constata el incumplimiento de una obligación de comunicar las medidas de transposición. Ese es el motivo por el que el Tribunal de Justicia ha señalado que el objetivo del mecanismo del artículo 260 TFUE, apartado 3, no es solo incitar a los Estados miembros a poner fin lo antes posible al incumplimiento de esa obligación, sino también agilizar y acelerar el procedimiento para la imposición de sanciones económicas.²⁶

56. En segundo lugar, la Comisión declaró que los métodos de cálculo que aplica en este contexto son, en esencia, los mismos que los del artículo 260 TFUE, apartado 2. Esta última disposición faculta a la Comisión para proponer sanciones financieras, y al Tribunal de Justicia para imponerlas, en una situación distinta, a saber, aquella en la que un Estado miembro no adopta las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia.²⁷ No obstante, dado que es posible imponer el mismo tipo de sanciones, en esencia, en virtud de ambas disposiciones y que la apreciación a este respecto debe basarse en los mismos principios, el Tribunal de Justicia ha aceptado el criterio de la Comisión y ha declarado que la jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, se aplica por analogía al artículo 260 TFUE, apartado 3.²⁸

57. Pues bien, la afirmación anterior debe matizarse: la facultad de apreciación de que dispone el Tribunal de Justicia en virtud de esta última disposición está sujeta a una limitación que no tiene equivalente en el artículo 260 TFUE, apartado 2. En efecto, aunque ambas disposiciones permiten

²⁴ Ello se debe a que la pretensión de condena a una sanción pecuniaria conforme al artículo 260 TFUE, apartado 3, solo constituye una modalidad accesoria del procedimiento por incumplimiento cuya eficacia debe garantizar [véase la sentencia de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales) (C-549/18, EU:C:2020:563), apartado 49 y jurisprudencia citada].

²⁵ En aras de la exhaustividad, procede observar que, aunque el artículo 260 TFUE, apartado 3, no precisa si la obligación del Estado miembro de que se trate de respetar las sanciones nace en la fecha en que se dicte la sentencia (sin plazo de gracia posterior), el Tribunal de Justicia ya ha señalado, en varias ocasiones, que dichas sanciones producen efectos inmediatamente [véase, por ejemplo, la sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad) (C-543/17, EU:C:2019:573)]. Para el debate doctrinal sobre esta cuestión, véase Materne, T.: *La procédure en gestion d'État – Guide Pratique*, 2.ª ed., Bruylant, p. 483.

²⁶ Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales) (C-550/18, EU:C:2020:564), apartado 74 y jurisprudencia citada.

²⁷ A este respecto, debo añadir que, mientras que el artículo 260 TFUE, apartado 2, se refiere principalmente a los denominados «incumplimientos sobre incumplimientos» o «incumplimientos dobles» (el incumplimiento original del Estado miembro más el incumplimiento de la sentencia dictada en el contexto del artículo 258 TFUE), el artículo 260 TFUE, apartado 3, se aplica en el contexto de incumplimientos únicos (a saber, la falta de transposición de una directiva) [véase Wahl, N. y Prete, L.: «Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU», *European Law Reporter*, n.º 6, 2014, pp. 170 a 189, en p. 173].

²⁸ Véase la sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal) (C-658/19, EU:C:2021:138), apartado 56 y jurisprudencia citada.

al Tribunal de Justicia partir de las propuestas de la Comisión, el artículo 260 TFUE, apartado 3 (a diferencia del artículo 260 TFUE, apartado 2), dispone que el importe de la sanción financiera que finalmente imponga el Tribunal de Justicia no podrá exceder del indicado por la Comisión.²⁹

58. Hechas las anteriores precisiones, he de recordar que la Comisión presenta dos métodos de cálculo distintos en la Comunicación de 2023: uno para las sumas a tanto alzado y otro para las multas coercitivas. Las sumas a tanto alzado pretenden sancionar el hecho de que el Estado miembro persista en su incumplimiento hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia o hasta la fecha de cumplimiento, si fuera anterior. Las multas coercitivas persiguen, por su parte, inducir al Estado miembro a poner fin lo antes posible a un incumplimiento una vez dictada la sentencia del Tribunal de Justicia y solo están justificadas en principio mientras perdure el incumplimiento hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia.³⁰

59. Ambos métodos se basan en la multiplicación de una tasa fija por tres elementos. Los dos primeros elementos tienen en cuenta la gravedad de la infracción, expresada mediante un coeficiente de gravedad, y su duración, expresada mediante un coeficiente de duración o mediante el número de días en que persiste o persistió la infracción. La Comisión califica el tercero de «factor “n” que refleja la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate».

60. Como he expuesto en el punto 17 de las presentes conclusiones, en el presente asunto, la Comisión calculó que el importe de la suma a tanto alzado se corresponde con la mayor de las dos cantidades siguientes: 13 700 euros por cada día transcurrido entre la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva sobre denunciantes y la fecha en que se ponga fin al supuesto incumplimiento o, en caso de que el incumplimiento persista, la fecha del pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto o un importe a tanto alzado mínimo de 3 836 000 euros. La Comisión también solicita al Tribunal de Justicia que condene a la República de Polonia al pago de una multa coercitiva de 53 430 euros por cada día de retraso en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva sobre los denunciantes desde la fecha de dicha sentencia hasta la fecha en que se cumplan tales obligaciones.

61. La República de Polonia alega que estas sanciones son excesivas y desproporcionadas. Concretamente, rebate dos elementos de los métodos de cálculo aplicados por la Comisión y que se describen en la Comunicación de 2023: por un lado, el coeficiente de gravedad, que, según las directrices establecidas en dicha Comunicación, es el mismo en todas las situaciones de total omisión de comunicación de las medidas de transposición por el Estado miembro de que se trate (apartado 1) y, por el otro, el factor «n», basado, en parte, en el tamaño de la población del Estado miembro (apartado 2). Las cuestiones planteadas por la República de Polonia respecto de estos dos elementos no se limitan al presente asunto, sino que cuestionan la idoneidad de los métodos de cálculo expuestos por la Comisión en la Comunicación de 2023 en su conjunto. Empezaré abordando estas cuestiones más generales y, a continuación, examinaré el carácter excesivo o desproporcionado del importe de las sanciones financieras propuestas por la Comisión en el presente asunto (apartado 3).

²⁹ Esta limitación no solo afecta al propio importe, sino también a la elección que haga el Tribunal de Justicia en cuanto al tipo de sanciones (suma a tanto alzado, multa coercitiva o ambas) que considere apropiadas [véase la sentencia de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales) (C-549/18, EU:C:2020:563), apartado 52]. Dicho esto, he de precisar que, como indica la Comunicación de 2023, la Comisión «propone sistemáticamente al Tribunal de Justicia que imponga tanto una suma a tanto alzado como una multa coercitiva».

³⁰ Véase, a este respecto, la sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal) (C-658/19, EU:C:2021:138), apartado 55 y jurisprudencia citada.

1. Cuestión general (i): sobre el coeficiente de gravedad aplicado por la Comisión

a) Alegaciones de las partes

62. La Comisión indica que el coeficiente de gravedad, que refleja la gravedad de la infracción, se sitúa en un valor comprendido entre 1 y 20. Precisa que, como dispone la Comunicación de 2023, aplica «sistemáticamente» un coeficiente de gravedad de 10 en caso de total incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición. Añade que el presente asunto se refiere a tal omisión total. La Comisión afirma haber aplicado, en consecuencia, un coeficiente de gravedad de 10.

63. La Comisión sostiene que, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,³¹ la obligación de transponer directivas y de comunicar las medidas de transposición a la Comisión constituyen «obligaciones esenciales» destinadas a garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión. Por lo tanto, aduce que debe considerarse que un caso de total incumplimiento de dicha obligación reviste una «gravedad considerable». En opinión de la Comisión, ello justifica la aplicación sistemática de un coeficiente de gravedad de 10 en tales casos.

64. La Comisión añade que todas las directivas adoptadas con arreglo a un procedimiento legislativo deben considerarse de igual importancia y exigen que los Estados miembros las transpongan completamente en los plazos previstos en ellas. A su juicio, la naturaleza de la Directiva en cuestión no debería tener incidencia alguna en la determinación del coeficiente de gravedad.

65. La Comisión alega asimismo que la aplicación sistemática de un coeficiente de gravedad de 10 siempre que se ha producido un total incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición refuerza la seguridad jurídica. Afirma que esta aplicación sistemática también hace más previsible las sanciones financieras propuestas por ella y garantiza la igualdad de trato entre los Estados miembros.

66. Por otra parte, la Comisión aduce que, en cualquier caso, la aplicación de dicho coeficiente está justificada en el presente asunto. A este respecto, subraya, en primer lugar, que la Directiva sobre denunciantes desempeña un papel clave para facilitar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión en una serie de ámbitos importantes y que, por lo tanto, la falta de transposición de dicha Directiva puede tener consecuencias en otros actos del Derecho de la Unión, a saber, los relativos a materias comprendidas en el ámbito de aplicación material de dicha Directiva. En segundo lugar, sostiene que la falta de protección eficaz de los denunciantes en un Estado miembro podría menoscabar la protección de sus derechos fundamentales, lo que refuerza la gravedad de la infracción. En tercer lugar, la Comisión no tiene conocimiento de ninguna disposición de Derecho polaco que persiga los mismos objetivos que la Directiva sobre denunciantes o que reproduzca el contenido de esta. En cuarto lugar, observa que el hecho de que la República de Polonia haya cooperado con la Comisión durante el procedimiento administrativo previo no puede paliar su incumplimiento.

67. La República de Polonia alega que la aplicación sistemática de un coeficiente de gravedad de 10 siempre que se produzca un total incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición permite a la Comisión eludir su obligación de llevar a cabo, en todos los casos, una apreciación exhaustiva de la gravedad del supuesto o los supuestos incumplimientos.

³¹ Véase la sentencia de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslovenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1), apartado 75.

68. En particular, la República de Polonia aduce que, en el presente asunto, la Comisión no tuvo en cuenta que el Derecho polaco ya ofrece una cierta forma de protección a los denunciantes y que la falta de transposición de la Directiva sobre la protección de los denunciantes tiene, en consecuencia, una incidencia limitada en los intereses que dicho instrumento pretende proteger. En su opinión, este hecho debe considerarse un factor atenuante a la hora de determinar el coeficiente de gravedad, pues, en caso contrario, el coeficiente aplicado por la Comisión se basaría únicamente en los posibles efectos de la infracción, y no en sus consecuencias reales.

69. La República de Polonia señala también que el hecho de que un Estado miembro coopere lealmente —como hizo ella— con la Comisión durante el procedimiento administrativo previo también constituye un factor atenuante.³²

b) Apreciación

70. El Tribunal de Justicia ha precisado que las sanciones financieras impuestas a los Estados miembros en caso de incumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión deben ser «adaptada[s] a las circunstancias» y «proporcionada[s] al incumplimiento [...] y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate».³³ La Comisión afirma que tuvo debidamente en cuenta estos requisitos en la Comunicación de 2023.³⁴

71. Habida cuenta de estos elementos, considero que el coeficiente de gravedad aplicado por la Comisión tiene por objeto, precisamente, garantizar que el importe de las sumas a tanto alzado o de las multas coercitivas indicado por la Comisión con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, sea proporcional a la gravedad de la infracción, apreciada a la luz de las circunstancias pertinentes. En efecto, es el único elemento de los métodos de cálculo previstos en la Comunicación de 2023 que puede reflejar la gravedad de la infracción.³⁵

72. Este es el contexto en el que debe examinarse si la Comisión puede aplicar sistemáticamente un coeficiente de gravedad de 10 siempre que la supuesta infracción, sobre cuya base propone al Tribunal de Justicia que imponga sanciones financieras con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, constituya un total incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición. Esta cuestión nunca ha sido examinada por el Tribunal de Justicia. De hecho, antes de la Comunicación de 2023, la Comisión no aplicaba sistemáticamente el mismo coeficiente en tales situaciones.³⁶

73. En aras de la claridad, he de recordar que el artículo 260 TFUE, apartado 3, se aplica cuando «el Estado miembro afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo». Por lo tanto, el ámbito de aplicación de esta disposición no se limita a casos de total incumplimiento de

³² A este respecto, se remite a las sentencias de 25 de junio de 2013, Comisión/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423), y de 17 de octubre de 2013, Comisión/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659).

³³ Véanse, en cuanto atañe a las multas coercitivas, las sentencias de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia (C-387/97, EU:C:2000:356), apartado 90, y de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal) (C-658/19, EU:C:2021:138), apartado 62, y, en lo tocante a las sumas a tanto alzado, las sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales) (C-550/18, EU:C:2020:564), apartado 81, y de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal) (C-658/19, EU:C:2021:138), apartado 73.

³⁴ Véase el punto 2 de la Comunicación de 2023.

³⁵ Ciertamente, el resto de los elementos de los métodos de cálculo aplicados por la Comisión (a saber, el importe de la tasa fija, el coeficiente de duración o número de días en que persiste o persistió la infracción y el factor «n») no se basan en la gravedad de la infracción.

³⁶ Véase el punto 25 de la «Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE».

la obligación de «informar», sino que se extiende a las situaciones en las que un Estado miembro informa parcial o incorrectamente sobre las medidas de transposición. Pues bien, aunque la Comisión no especifica, en la Comunicación de 2023, qué coeficiente de gravedad debe aplicarse en esta segunda situación,³⁷ sí indica que aplica sistemáticamente un coeficiente de 10 en la primera.

74. Como expondré más adelante, opino que tal criterio es adecuado, y compatible con el principio de proporcionalidad, siempre y cuando pueda considerarse que todas las infracciones de que se trate presentan la misma gravedad, por un lado, en relación con otros tipos de infracción y, por el otro, comparadas entre sí. Pues bien, a mi parecer, no sucede así en este caso.

1) Primera razón: los casos de total incumplimiento de la obligación de adoptar y, en consecuencia, de comunicar las medidas de transposición no son necesariamente más graves que otros tipos de incumplimiento

75. Hipotéticamente, el planteamiento de la Comisión (aplicar sistemáticamente un coeficiente de gravedad de 10) podría comprender dos tipos de situación: por un lado, aquellas en las que el Estado miembro de que se trate ha adoptado las medidas de transposición necesarias (total o parcialmente) pero simplemente ha omitido comunicarlas y, por otro, los supuestos en los que dicho Estado miembro no ha transpuesto en absoluto la directiva en cuestión.

76. A este respecto, debo señalar, como expuso el Abogado General Szpunar, que la obligación a la que se refiere el artículo 260 TFUE, apartado 3, no es la de adoptar medidas de transposición, sino la de notificarlas.³⁸ De ello se deduce que la omisión de «comunicación», por un Estado miembro, de las medidas de transposición (por oposición a la total omisión de la obligación de adoptar tales medidas) es suficiente para que el artículo 260 TFUE, apartado 3, resulte aplicable.

77. Dicho esto, puedo admitir fácilmente, como parece que también hace la Comisión, que la primera situación es, en la práctica, poco probable. En efecto, en la mayoría de los casos, si no en todos, la razón por la que un Estado miembro no comunica las medidas de transposición es que tampoco ha adoptado tales medidas. Y es que cuesta concebir por qué un Estado miembro que ha «hecho los deberes» y ha adoptado las medidas necesarias para transponer una directiva no comunicaría tales medidas a la Comisión. Así pues, me parece evidente que, cuando dicha institución se refiere a casos de total incumplimiento de la obligación de «comunicación», tiene en cuenta el total incumplimiento de la obligación de transposición —y no únicamente la total omisión de la comunicación—, lo que está en línea con su percepción del artículo 260 TFUE, apartado 3, como una disposición que introduce un mecanismo diseñado para dar una «respuesta efectiva al extendido fenómeno de transposición tardía de las directivas».³⁹

78. En tales casos, el Estado miembro de que se trate es efectivamente responsable de una doble infracción. No solamente no comunicó las medidas de transposición, sino que tampoco adoptó tales medidas (el primer incumplimiento es consecuencia del segundo).

³⁷ Para más detalles, véase el punto 85 de las presentes conclusiones.

³⁸ Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad) (C-543/17, EU:C:2019:322), punto 69.

³⁹ Véase el punto 51 de las presentes conclusiones.

79. Ciertamente, a primera vista, la existencia de esta doble infracción puede parecer bastante grave, como sostiene la Comisión. Sin embargo, pone de manifiesto la debilidad de la solución «única» de la Comisión, que resulta demasiado simplista. Al adoptar este criterio, la Comisión considera que un tipo de incumplimiento —a saber, el total incumplimiento de la obligación de adoptar y, en consecuencia, de comunicar las medidas de transposición— es intrínsecamente más grave que otro tipo de incumplimientos, en particular muchos de los comprendidos en el artículo 260 TFUE, apartado 2. De este modo, pasa por alto el hecho de que no es tal el caso necesariamente.⁴⁰

80. Para ilustrar este punto, cabe referirse a la falta de transposición por la República Checa de determinadas disposiciones de la Directiva 2003/41/CE relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo,⁴¹ que el Tribunal de Justicia examinó en su sentencia Comisión/República Checa.⁴² Si bien es cierto que dicha falta de transposición fue parcial, y no completa, no lo es menos que también fue benigna. En efecto, la actividad que regulaban tales disposiciones, a saber, la previsión ocupacional para la jubilación, no existía en la República Checa. En cambio, el incumplimiento declarado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Francia,⁴³ relativa al incumplimiento, por la República Francesa, de determinadas obligaciones de control de la práctica de pesca de buques franceses, comprendido en el ámbito de aplicación del actual artículo 260 TFUE, apartado 2, revestía mayor gravedad habida cuenta de sus consecuencias en los intereses públicos y privados afectados.⁴⁴

2) Segunda razón: los casos de total incumplimiento de la obligación de adoptar y, en consecuencia, de comunicar las medidas de transposición revisten distinta gravedad

81. La segunda razón por la que el criterio de la Comisión no me parece adecuado es que se atribuye, de entrada, la misma gravedad a todos los supuestos de total incumplimiento de la obligación de adoptar y, en consecuencia, de comunicar las medidas de transposición comprendidas en el artículo 260 TFUE, apartado 3.

82. Poco después de que el Tratado FUE introdujera esa nueva disposición, la Comisión explicó que su objetivo es favorecer que los Estados miembros transpongan las directivas a su debido tiempo, cuestión que califica de «importancia capital», no solo en cuanto a la «protección de los intereses generales» que defiende la legislación de la Unión, sino también, y esencialmente, a la protección de los ciudadanos de la Unión, que obtienen derechos subjetivos de dicha legislación.⁴⁵

83. Posteriormente, el Tribunal de Justicia reconoció expresamente que, en el contexto de la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3 —al igual que sucede con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2—, la condena a una suma a tanto alzado debe basarse en la apreciación de las «consecuencias» del incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro

⁴⁰ Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad) (C-543/17, EU:C:2019:322), punto 56. Véase asimismo Wahl, N. y Prete, L.: «Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU», *European Law Reporter*, n.º 6, 2014, pp. 170 a 189, en p. 173.

⁴¹ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003 (DO 2003, L 235, p. 10).

⁴² Véase la sentencia de 25 de junio de 2013 (C-241/11, EU:C:2013:423), apartado 53.

⁴³ Sentencia de 12 de julio de 2005 (C-304/02, EU:C:2005:444).

⁴⁴ Véase, a este respecto, Wahl, N. y Prete, L.: «Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU», *European Law Reporter*, n.º 6, 2014, pp. 170 a 189, en p. 173.

⁴⁵ Véase el punto 7 de la «Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE».

afectado «para los intereses privados y públicos».⁴⁶ Estas mismas consideraciones, así como la urgencia que hubiere en que el Estado miembro interesado cumpla sus obligaciones, son pertinentes para determinar el importe de una multa coercitiva.⁴⁷

84. En mi opinión, la decisión de la Comisión, tomada en la Comunicación de 2023, de aplicar sistemáticamente el mismo coeficiente de gravedad de 10 siempre que se ha producido la total omisión de la adopción y, en consecuencia, de la «comunicación» a la Comisión de las medidas de transposición es contraria a este enfoque y a esta jurisprudencia anteriores. Paso a explicar mi posición.

85. En dicho documento, la Comisión indica que «todos los actos legislativos deben considerarse de igual importancia y requieren una transposición completa por parte de los Estados miembros dentro de los plazos que fijan» para justificar su nuevo enfoque.⁴⁸ Precisa que la «importancia de garantizar la transposición de los actos legislativos por parte de los Estados miembros dentro de los plazos fijados por dichos actos se aplica por igual a todos los actos legislativos».⁴⁹ En cambio, expone que, por un incumplimiento parcial (en lugar de total) de la obligación de comunicación de las medidas de transposición, el coeficiente de gravedad debe fijarse en un nivel inferior a 10 y deben tenerse en cuenta los efectos de la infracción en los «intereses generales y particulares».

86. Deduzco de estas afirmaciones que la Comisión considera que, en el contexto de la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, la cuestión de qué intereses y derechos específicos se ven afectados por la infracción solo es pertinente en casos distintos de aquellos que se refieren a un total incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición.

87. En mi opinión, esto da lugar a una cuestión sin resolver: si, como aduce la Comisión, el objetivo último de las sanciones financieras que puede proponer al Tribunal de Justicia que imponga de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, es la «protección de los intereses generales» que defiende la legislación de la Unión, así como de los «derechos subjetivos de los ciudadanos de la Unión», ¿cómo es posible que el importe de esas sanciones no se ajuste en función de la medida en que dichos intereses y derechos se vean o podrían verse afectados por la infracción en todos los casos contemplados en dicha disposición?

88. A este respecto, ya he señalado en el punto 21 de las presentes conclusiones que está generalmente admitido, como ilustra, por ejemplo, el ámbito de aplicación material de la propia Directiva sobre denunciante, que determinados ámbitos del Derecho de la Unión revisten una mayor importancia para el interés público que otros. La falta total de transposición, por parte de un Estado miembro, de una directiva relativa a uno de dichos ámbitos es, en principio, y especialmente si tiene por objeto conferir derechos individuales a los ciudadanos de la Unión, más grave que la falta de transposición por el mismo Estado miembro de una directiva en otro ámbito.⁵⁰

⁴⁶ Véase la sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal) (C-658/19, EU:C:2021:138), apartado 54 y jurisprudencia citada.

⁴⁷ Véase, por analogía, la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquiel) (C-51/20, EU:C:2022:36), apartado 96.

⁴⁸ Véase el punto 3.2.2 de la Comunicación de 2023.

⁴⁹ Véase el punto 2.2 de la Comunicación de 2023.

⁵⁰ Dicho esto, reconozco que es posible que el legislador de la Unión adopte, incluso en ámbitos considerados de importancia general para el interés público, una directiva que regule una cuestión relativamente poco importante (por ejemplo, una cuestión muy técnica) y a la inversa. Por lo tanto, la gravedad de la infracción debe apreciarse en cada caso concreto.

89. En mi opinión, no puede sostenerse, por tanto, que todas las directivas adoptadas con arreglo a un procedimiento legislativo sean de la misma importancia. Estoy de acuerdo en que la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas de transposición a su debido tiempo se aplica «de la misma manera» a todas las directivas. Cosa distinta es pretender, sin embargo, como hace la Comisión, que todos estos instrumentos deben estar en pie de igualdad porque todos ellos tienen igual importancia.⁵¹ El hecho de que una infracción sea intrínsecamente grave no excluye que su gravedad pueda variar de una situación a otra.

90. Caben dos observaciones adicionales.

91. En primer lugar, la anterior conclusión no resulta desvirtuada por el hecho de que el Tribunal de Justicia haya declarado que «la obligación de adoptar medidas nacionales para garantizar la transposición completa de una directiva y la obligación de comunicar dichas medidas a la Comisión constituyen obligaciones esenciales».⁵² En este sentido, me remito a las consideraciones que acabo de apuntar más arriba.

92. Además, la justificación aportada por la Comisión en el presente asunto, según la cual, en particular, la aplicación sistemática de un coeficiente de gravedad de 10 garantiza la igualdad de trato entre los Estados miembros, me parece especialmente poco convincente. No veo cómo el ajuste del coeficiente de gravedad a factores como la importancia de la Directiva de que se trate podría poner en peligro la igualdad de trato entre los Estados miembros.

93. En segundo lugar, en la Comunicación de 2023, la Comisión señala que, en lo que atañe al artículo 260 TFUE, apartado 2, la importancia de la infracción en cuestión debe determinarse teniendo en cuenta «la naturaleza y el alcance de las disposiciones [legales] en cuestión». Añade que «las infracciones que afecten a los derechos fundamentales o a las cuatro libertades fundamentales [...] deben considerarse especialmente graves y dar lugar a una sanción adecuada».⁵³ Asimismo, precisa que los efectos en los intereses generales o particulares deben valorarse caso por caso, teniendo en cuenta, en particular, la pérdida de recursos de la Unión, si se causan perjuicios graves a los intereses financieros de la Unión, el impacto de la infracción en el funcionamiento de la Unión, si existen daños graves o irreparables para la salud humana o el medio ambiente, cualquier posible ventaja financiera que el Estado miembro obtenga del incumplimiento de su obligación y el tamaño de la población afectada por la infracción.

94. No veo por qué los mismos factores y principios rectores no pueden desempeñar ningún papel en la fijación del coeficiente de gravedad cuando la infracción consiste en un total incumplimiento de la obligación de adoptar y, en consecuencia, de comunicar las medidas de transposición en el sentido del artículo 260 TFUE, apartado 3.

95. A este respecto, por añadidura, en su primera comunicación sobre el artículo 260 TFUE, apartado 3, la Comisión había indicado que el coeficiente de gravedad debía establecerse de conformidad con las normas y criterios aplicables a las infracciones comprendidas en el artículo 260 TFUE, apartado 2, de modo que dicho coeficiente únicamente debía situarse entre 1

⁵¹ Cabe pensar que la Comisión tuvo en cuenta consideraciones de este tipo al afirmar, en su primera Comunicación sobre el artículo 260 TFUE, apartado 3, que las normas y criterios generales que estableció en relación con dicha disposición debían aplicarse «caso por caso» y que la sanción económica debe siempre adaptarse a las circunstancias del caso (véase el punto 10 de la «Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE»).

⁵² Véase la sentencia de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslovenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1), apartado 75.

⁵³ Véase el punto 3.2.1.1 de la Comunicación de 2023.

y 20.⁵⁴ En la Comunicación de 2023 no se exponen las razones para apartarse de este criterio, con la salvedad de la igual importancia que debe atribuirse a todas las directivas adoptadas con arreglo a un procedimiento legislativo.

96. He de observar que, en el presente asunto, la República de Polonia alega que deben tomarse en cuenta dos factores atenuantes: por un lado, que los denunciados ya están protegidos por el Derecho polaco y, por el otro, que la República de Polonia cooperó lealmente con la Comisión durante el procedimiento administrativo previo.

97. Reservaré para más adelante mi apreciación de esta cuestión (véase la sección 3 siguiente). Por el momento, simplemente señalo que, a mi modo de ver, la Comisión debería considerar, en todos los casos, la posibilidad de ajustar el coeficiente de gravedad en función de los factores atenuantes o agravantes pertinentes.

3) *Conclusión*

98. En mi opinión, de las consideraciones anteriores cabe deducir que el Tribunal de Justicia debería declarar que la aplicación sistemática de un coeficiente de gravedad de 10 en todos los casos en los que se ha producido un total incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas necesarias para transponer una directiva comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, resulta inadecuada para establecer sanciones financieras que sean suficientemente disuasorias y proporcionadas a la infracción de que se trate.

2. *Cuestión general (ii): sobre el método de cálculo del factor «n»*

a) *Alegaciones de las partes*

99. Según la Comisión, el factor «n» pretende tener en cuenta la capacidad de pago de los Estados miembros, al objeto de garantizar que las sanciones financieras impuestas con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, tengan un efecto disuasorio. A su juicio, dos tercios de este factor representan el producto interior bruto (PIB) de los Estados miembros (en comparación con el PIB medio de todos los Estados miembros) y un tercio se corresponde con su población (en comparación con la población media de todos los Estados miembros).

100. La Comisión observa que en el presente asunto aplicó, sobre la base del anexo I, punto 3, de la Comunicación de 2023, un factor «n» de 1,37.

101. La Comisión añade que, al determinar el método de cálculo del factor «n» en dicha Comunicación, tuvo debidamente en cuenta la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquél).⁵⁵ Del apartado 116 de dicha sentencia deduce que, si bien el PIB de los Estados miembros debe constituir el factor predominante, a efectos de la apreciación de su capacidad de pago, ello se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que la Comisión proponga sanciones económicas basadas en varios criterios, con el fin de permitir, en particular, mantener una diferencia razonable entre los distintos Estados miembros.

⁵⁴ Véase el punto 25 de la «Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE», que se remite al punto 16.6 de la «Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 228 del Tratado CE» (SEC/2005/1658).

⁵⁵ Véase la sentencia de 20 de enero de 2022 (C-51/20, EU:C:2022:36).

102. La Comisión considera que incluir un elemento basado en el tamaño de la población de los Estados miembros en el método de cálculo del factor «n» responde precisamente a este objetivo. Alega que el criterio demográfico también garantiza la estabilidad del factor «n» a lo largo del tiempo, puesto que el tamaño de la población de un Estado miembro es menos probable que varíe considerablemente sobre una base anual que su PIB.

103. Por otra parte, la Comisión sostiene que el método de cálculo del factor «n» adoptado en la Comunicación de 2023 se atiene a las indicaciones ofrecidas por el Abogado General Pitruzzella en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquel),⁵⁶ en las que señaló que «el objetivo de mantener una determinada proporción entre los coeficientes aplicados a los distintos Estados miembros» puede alcanzarse mediante «un criterio demográfico que permita relativizar los resultados derivados de la toma en consideración del PIB simple o comparativo».

104. La República de Polonia no está de acuerdo con la Comisión. Considera que el criterio demográfico utilizado en el cálculo del factor «n» es incompatible con el objetivo general de dicho factor, que consiste en tener en cuenta la capacidad de pago de los Estados miembros al tiempo que se garantiza que las sanciones financieras que se les imponen son suficientemente disuasorias.

105. La República de Polonia alega asimismo que el método de cálculo del factor «n» utilizado por la Comisión conduce a resultados incoherentes, puesto que la capacidad de pago de los Estados miembros puede ser sobrevalorada o infravalorada, en función del tamaño respectivo de su población, lo que no sucedería si el factor «n» se basara únicamente en su PIB.

106. Además, la República de Polonia observa que el factor «n» de los Estados miembros está sujeto a variaciones, en la medida en que no todos los Estados miembros tienen la misma capacidad de pago. En general, aduce que el enfoque de la Comisión lleva a que se impongan sanciones financieras desproporcionadas a los Estados miembros con un PIB reducido, pero con una gran población.

107. Por último, la República de Polonia precisa que, como declaró el Abogado General Wathelet en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Grecia,⁵⁷ «no se descarta que algunos Estados miembros con una población determinada tengan una menor capacidad de pago que otros Estados miembros con una población menor» y que, por lo tanto, dicho criterio «carece igualmente de pertinencia para el cálculo de la multa coercitiva».

108. A este respecto, la República de Polonia señala que, desde 2017, a raíz de las conclusiones presentadas por el Abogado General Wathelet en el asunto Comisión/Grecia, el Tribunal de Justicia nunca ha tomado en consideración elementos distintos del PIB a la hora de determinar la capacidad de pago de un Estado miembro. A su juicio, la referencia al «criterio demográfico» en las conclusiones del Abogado General Pitruzzella presentadas en el asunto Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquel) debería entenderse simplemente como una indicación de que podría ser adecuado dividir el PIB de los Estados miembros entre el tamaño de su población para obtener una imagen más fiel de su capacidad de pago.

109. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la República de Polonia alega que el factor «n» aplicado por la Comisión debe basarse en la capacidad de pago de los Estados miembros, reflejada únicamente en su PIB.

⁵⁶ C-51/20, EU:C:2021:534, punto 37.

⁵⁷ C-93/17, EU:C:2018:315, punto 139.

b) Apreciación

110. El método aplicado por la Comisión para calcular el factor «n» es el mismo para las infracciones incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 2, que para las comprendidas en el artículo 260 TFUE, apartado 3.

111. Inicialmente, dicho método se basaba en dos elementos: el PIB del Estado miembro en cuestión, por un lado, y el número de votos a disposición del Estado miembro en el Consejo de la Unión Europea en caso de votación por mayoría cualificada, por el otro.⁵⁸ No obstante, las normas de votación por mayoría cualificada en el Consejo cambiaron tras la entrada en vigor, el 1 de abril de 2017, de la nueva «regla de doble mayoría», introducida por el artículo 16 TUE, apartado 4. El Tribunal de Justicia examinó las consecuencias de esta evolución en su sentencia de 14 de noviembre de 2018, *Comisión/Grecia*,⁵⁹ en la que declaró que este nuevo sistema de doble mayoría no proporciona criterios satisfactorios que permitan determinar adecuadamente la capacidad de pago de los Estados miembros y, por lo tanto, no puede sustituir a estos efectos al antiguo sistema de votos ponderados. También señaló que, en cualquier caso, desde el 1 de abril de 2017, el Tribunal de Justicia únicamente tiene en cuenta, a efectos de apreciar la capacidad de pago de los Estados miembros, el PIB del Estado miembro interesado.

112. La Comisión publicó una nueva Comunicación en 2019 (en lo sucesivo, «Comunicación de 2019»),⁶⁰ en la que incluyó un método de cálculo revisado del factor «n». Este nuevo método seguía teniendo en cuenta un componente que no estaba vinculado al PIB del Estado miembro en cuestión. Sin embargo, dicho componente ya no se basaba en el número de votos en el Consejo, sino en el número de escaños de los representantes en el Parlamento Europeo.

113. En su sentencia de 20 de enero de 2022, *Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquiel)*,⁶¹ el Tribunal de Justicia reiteró que es preciso tener en cuenta, a efectos de la apreciación de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trata, el PIB de dicho Estado miembro como factor predominante y que el objetivo consistente en fijar sanciones financieras suficientemente disuasorias no requiere necesariamente que se tenga en cuenta el peso institucional en la Unión del Estado miembro de que se trate, puesto que dicho elemento no está relacionado con las características de la infracción en cuestión.

114. La Comunicación de 2023 fue adoptada con posterioridad a dicha sentencia.

115. En dicha Comunicación, la Comisión describe el factor «n» como una media geométrica ponderada que se basa «sobre todo» en el PIB de los Estados miembros y, «en segundo lugar», en su población «como criterio demográfico que permite mantener una desviación razonable entre los distintos Estados miembros».

⁵⁸ Véase la sección D, titulada «Consideración de la capacidad de pago del Estado miembro afectado», de la «Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 228 del Tratado CE». En aras de la exhaustividad, debo añadir que el factor «n» apareció por primera vez en el documento titulado «Comunicación de la Comisión — Método de cálculo de la multa coercitiva prevista en el artículo 171 del Tratado CE», de 28 de febrero de 1997 (DO 1997, C 63, p. 2), si bien no empezó a aplicarse también en el cálculo de las sumas a tanto alzado hasta 2005.

⁵⁹ C-93/17, EU:C:2018:903, apartados 139 a 141.

⁶⁰ «Comunicación de la Comisión — Modificación del método de cálculo de los pagos a tanto alzado y las multas coercitivas diarias propuestos por la Comisión en los procedimientos de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea» (DO 2019, C 70, p. 1).

⁶¹ C-51/20, EU:C:2022:36, apartados 113 a 115.

116. Estoy de acuerdo con la República de Polonia en que este «criterio demográfico» no es adecuado para determinar la capacidad de pago relativa de los Estados miembros. Tres razones principales me llevan a esta conclusión.

117. En primer lugar, podría alegarse que los elementos expuestos en el punto 113 de las presentes conclusiones no excluyen la posibilidad de que la Comisión tenga en cuenta otros factores o parámetros para fijar el método de cálculo del factor «n». En efecto, como observa la Comisión en la Comunicación de 2023, el Tribunal de Justicia admitió, en su sentencia de 20 de enero de 2022, *Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquel)*⁶² — que llevó a la Comisión a revisar su método de cálculo de dicho factor y a adoptar la citada Comunicación—, que el hecho de que el PIB del Estado miembro en cuestión fuera el factor significativo predominante a efectos de evaluar su capacidad de pago debía entenderse «sin perjuicio» de la posibilidad de que la Comisión proponga sanciones económicas «basadas en varios criterios, con el fin de permitir, en particular, mantener una diferencia razonable entre los distintos Estados miembros».

118. Sin embargo, a mi juicio, lo que estos elementos demuestran es que el Tribunal de Justicia exige una correlación entre el PIB de los Estados miembros y sus respectivos factores «n».⁶³ En efecto, si a un Estado miembro con un PIB comparativamente inferior al de otro Estado miembro se le atribuyera un factor «n» más elevado que a ese otro Estado miembro, y viceversa, dicho factor, sencillamente, ya no podría considerarse representativo de la respectiva capacidad de pago de los Estados miembros.

119. Ese es precisamente el punto en el que aparece la deficiencia del método de cálculo del factor «n» elegido por la Comisión en la Comunicación de 2023. El anexo I de la Comunicación de 2023 indica que los factores «n» que figuran en él se calcularon sobre la base del PIB de los Estados miembros en 2020. Si se tienen en cuenta el PIB de los Estados miembros durante ese año⁶⁴ y los factores «n» que la Comisión ha atribuido a cada uno de ellos, se observa que:

- El PIB de Luxemburgo es superior al de Lituania, Bulgaria, Croacia y Eslovenia, pero el factor «n» que la Comisión aplica a Luxemburgo es inferior al que aplica a esos otros Estados miembros.
- El PIB de los Países Bajos es significativamente más elevado que el de Polonia, pero sus factores «n» son prácticamente idénticos (1,39 frente a 1,37).
- En cambio, el PIB de Polonia solo es ligeramente superior al de Suecia, si bien sus factores «n» varían considerablemente (1,37 frente a 0,83).

⁶² C-51/20, EU:C:2022:36, apartado 116.

⁶³ A este respecto, debo añadir que el Tribunal de Justicia ha subrayado en varias sentencias que, por lo que respecta a la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión, hay que tener en cuenta la evolución reciente del PIB de ese Estado miembro, como se presenta en la fecha en que el Tribunal de Justicia examina los hechos [véanse, en particular, las sentencias de 16 de julio de 2020, *Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales)* (C-549/18, EU:C:2020:563), apartado 85, y *Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales)* (C-550/18, EU:C:2020:564), apartado 97]. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha considerado que el importe de las sanciones financieras debe reducirse en situaciones en las que el Estado miembro de que se trate se encuentre en una situación de crisis económica (y en las que su PIB haya disminuido considerablemente) (véase la sentencia de 19 de diciembre de 2012, *Comisión/Irlanda*, C-374/11, EU:C:2012:827, apartado 44).

⁶⁴ Conforme a las cifras facilitadas por Eurostat en el siguiente enlace:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77.

120. Por otra parte, si se opta por analizar los factores «n» que figuran en la Comunicación de 2023 a la luz del PIB per cápita de los Estados miembros correspondiente a 2020,⁶⁵ en lugar de su PIB (en la medida en que no cabe duda de que el PIB per cápita permite una mejor comparación de la capacidad de pago respectiva de los Estados miembros), se observan resultados aún más incoherentes:

- El PIB per cápita de Dinamarca es superior al de Alemania, pero el factor «n» de Alemania es casi doce veces superior al de Dinamarca (6,16 frente a 0,52).
- En cambio, a Irlanda y a Dinamarca se les atribuyeron factores «n» similares (0,55 frente a 0,52), aunque el PIB per cápita de Irlanda es casi 1,5 veces superior al de Dinamarca.
- Del mismo modo, los Países Bajos y Polonia tienen factores «n» similares (1,39 y 1,37), pero existe una diferencia importante entre su PIB per cápita: el PIB per cápita de los Países Bajos es casi cuatro veces superior al de Polonia.
- Italia y Chipre tienen un PIB per cápita similar, aun cuando el factor «n» de Italia es de 3,41, mientras que el factor «n» de Chipre es de 0,05, y el factor «n» de Italia es, por lo tanto, aproximadamente sesenta y ocho veces superior al de Chipre.
- Luxemburgo posee uno de los factores «n» más bajos, pero el PIB per cápita más alto de todos los Estados miembros.

121. Habida cuenta de estos elementos, me parece evidente que los factores «n» que figuran en la Comunicación de 2023 no son representativos de la respectiva capacidad de pago de los Estados miembros, con independencia de si dicha capacidad se determina a la luz de su PIB o de su PIB per cápita. En efecto, en mi opinión, el argumento formulado por algunos autores⁶⁶ y Estados miembros⁶⁷ durante la época en que el método de cálculo del factor «n» todavía se basaba en los derechos de voto en el Consejo o en el número de representantes en el Parlamento, según el cual este factor no reflejaba necesariamente de forma fiel la capacidad de pago de los Estados miembros, en la medida en que sobrevaloraba o infravaloraba la capacidad de pago de algunos de dichos Estados miembros, sigue siendo válido.⁶⁸

122. Esto me lleva a la segunda razón por la que considero que el método de cálculo del factor «n» descrito en la Comunicación de 2023 es inadecuado. A mi parecer, es evidente que, al establecer dicho método, la Comisión no solo perseguía dar efecto a la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquel),⁶⁹ en la que el Tribunal de Justicia criticó el método de cálculo anterior (concretamente, el de la Comunicación de 2019), sino también garantizar que el importe de las sanciones financieras que proponga al Tribunal de Justicia sea lo más aproximado posible a los valores obtenidos conforme a dicho método anterior.

⁶⁵ Conforme a las cifras facilitadas por Eurostat en el siguiente enlace:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en.

⁶⁶ Véase, a este respecto, Kornezov, A.: «Imposing the right amount of sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. predictability, or how to “bridge the gaps”», vol. 20, n.º 3, *Columbia Journal of European Law*, 2014, pp. 307 a 331, en p. 329.

⁶⁷ Véase, a este respecto, la sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal) (C-658/19, EU:C:2021:138), apartado 49, en la que el Reino de España alegó que el factor «n» que se le asignaba en la Comunicación de 2019 lo colocaba en la cuarta posición de los Estados miembros en términos de capacidad de pago, pero si dicho factor se hubiese calculado únicamente habida cuenta del PIB, España se habría situado en el decimocuarto puesto.

⁶⁸ Véanse también las conclusiones del Abogado General Fennelly presentadas en el asunto Comisión/Grecia (C-197/98, EU:C:1999:597), puntos 39 a 43.

⁶⁹ C-51/20, EU:C:2022:36.

123. En efecto, incluso en la fase de adopción de la Comunicación de 2019, la Comisión había señalado que emplear el PIB de los Estados miembros como criterio exclusivo tendría por efecto una diferencia entre el factor «n» más alto y el más bajo, lo que, a su juicio, era inaceptable.⁷⁰ Me resulta fácil imaginar que la Comisión pudo haber albergado preocupaciones similares cuando sugirió incluir un criterio demográfico en su nuevo método de cálculo de la Comunicación de 2023, en lugar de basarse únicamente en el PIB o el PIB per cápita. En efecto, si se comparan los factores «n» enumerados en el anexo I de dicha Comunicación con los que figuran en el anexo I de la Comunicación de 2019, se constata que no existen divergencias significativas entre ambos.

124. A este respecto, coincido indudablemente con la Comisión en que garantizar que el factor «n» se sitúe en una horquilla similar de valores de un método de cálculo a otro y presente cierto grado de estabilidad en el tiempo no es un objetivo totalmente erróneo. Sin embargo, me parece que esa estabilidad podría alcanzarse fácilmente por otros medios más adecuados. Para empezar, la Comisión podía tener en cuenta el PIB o el PIB per cápita de los Estados miembros durante varios años y basarse en su valor medio en un período, por ejemplo, de cinco años. Además, para garantizar que las diferencias entre los factores «n» de los distintos Estados miembros no sean demasiado significativas y que se mantienen en cierta medida en la misma horquilla de valores en la actualmente que se sitúan (esto es, entre 0,03 y 6,16), la Comisión podía reducir los valores obtenidos sobre la base de una media del PIB o del PIB per cápita para adaptarse, precisamente, a dicha horquilla.

125. Como muestra, un botón. Conforme al criterio que propongo, al Estado miembro con el PIB o PIB per cápita mayor se le atribuiría un factor «n» de 6,16. Todos los demás Estados miembros tendrían un factor «n» que reflejase su PIB o PIB per cápita comparativo, pero que estuviese por debajo de ese valor. Por ejemplo, si Luxemburgo presenta el mayor PIB per cápita, su factor «n» podría ser 6,16. El factor «n» de los Países Bajos, cuyo PIB per cápita en 2020 fue aproximadamente de la mitad del de Luxemburgo, sería una cifra próxima a 3.

126. A mi modo de ver, y contrariamente a lo que alega la Comisión, el Abogado General Pitruzzella tenía en mente consideraciones similares cuando afirmó, en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquiel),⁷¹ que «el objetivo de mantener una determinada proporción entre los coeficientes aplicados a los distintos Estados miembros» puede alcanzarse mediante métodos distintos, por ejemplo, «basándose en un criterio demográfico que permita relativizar los resultados derivados de la toma en consideración del PIB simple o comparativo». En efecto, no veo cómo este pasaje podría interpretarse en el sentido propuesto por la Comisión, dado que, en el punto 35 de las mismas conclusiones, el Abogado General Pitruzzella observa que, en su opinión, «[el] PIB (simple, per cápita o comparativo) [...] puede proporcionar por sí mismo una indicación adecuada de la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión».

127. La tercera razón por la que opino que el método de cálculo del factor «n» utilizado por la Comisión es inadecuado está ligada a algunas reflexiones más amplias sobre la pertinencia del tamaño de la población del Estado miembro de que se trate en la fase de la determinación de su capacidad para pagar sanciones económicas.

⁷⁰ Véase la Comunicación de 2019, punto 2.

⁷¹ C-51/20, EU:C:2021:534, punto 37.

128. Como ya he expuesto anteriormente, considero, al igual que el Abogado General Pitruzzella, que, para tener una imagen fiel de la capacidad de pago de dicho Estado miembro, puede ser útil, si no preferible, basarse en su PIB per cápita, lo cual, obviamente, exige tener en cuenta el tamaño de su población. Pues bien, eso no es lo que contempla la Comisión en la Comunicación de 2023. En efecto, como ya he señalado en las presentes conclusiones, dicha Comunicación no prevé que el PIB del Estado miembro afectado se divida por el tamaño de su población, como debería hacerse para calcular el PIB per cápita de dicho Estado miembro. Por el contrario, dispone que la riqueza relativa del Estado miembro de que se trate (su PIB, valorado en relación con el PIB medio de todos los Estados miembros) debe multiplicarse por el tamaño de la población de dicho Estado miembro (valorado, de nuevo, en relación con el tamaño medio de la población de todos los Estados miembros).

129. Como alega con acierto la República de Polonia, este criterio tiene como consecuencia que se considere sistemáticamente que un Estado miembro con una población de un tamaño comparativamente mayor tiene mayor capacidad de pago que un Estado miembro con la misma riqueza global (PIB) y una población comparativamente menor. No veo de qué forma podría conciliarse este criterio con el principio de igualdad de trato entre los Estados miembros.

130. Además, me parece que el criterio de la Comisión conduce, en definitiva, a un resultado muy desafortunado, en el que el tamaño de la población del Estado miembro en cuestión es tratado en realidad, en la fase de determinación del factor «n», como un factor agravante o atenuante, dependiendo de si el tamaño de la población es grande o pequeño. A mi juicio, tal consideración no tiene cabida en la apreciación de la *capacidad de pago* relativa de los Estados miembros. En efecto, como afirmó el Abogado General Wathelet, «no se descarta que algunos Estados miembros con una población determinada tengan [en realidad] una menor capacidad de pago que otros Estados miembros con una población menor».⁷²

131. Esto me lleva a mi última observación. No me cuesta admitir que las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del Derecho de la Unión, en particular las relacionadas con la transposición de las directivas, son obligaciones de esos Estados miembros frente a sus ciudadanos. Cuando un Estado miembro no transpone una directiva, entiendo que puede ser pertinente tener en cuenta el número de ciudadanos de la Unión que residen en su territorio y se ven afectados por dicha omisión. Ahí radica, en mi opinión, la principal diferencia entre el incumplimiento por un Estado miembro de las obligaciones que le incumben con arreglo al Derecho de la Unión y las infracciones cometidas por el conductor de un vehículo o la sociedad que he utilizado como ejemplo en la introducción de las presentes conclusiones. A mi parecer, el conductor o la sociedad no concebirían en modo alguno que el importe de su multa pudiera variar en función del número de personas que vivan en su hogar o a las que emplee en el momento de la infracción por la simple razón de que las normas vulneradas —ya se trate de disposiciones en materia de circulación, del Derecho de competencia de la Unión o de protección de datos personales— no establecen obligaciones frente a dichas personas.

132. En cambio, el hecho de que un Estado miembro esté sujeto a una sanción de mayor importe porque su población sea de mayor tamaño que la de otro Estado miembro no resulta, en mi opinión, totalmente injustificado en el contexto de un procedimiento de infracción iniciado con arreglo al artículo 258 TFUE. Sin embargo, considero que tal circunstancia está relacionada con la gravedad de la infracción y no con la capacidad de pago de los Estados miembros. Por ello, estimo que el tamaño de la población del Estado miembro afectado no puede constituir un factor

⁷² Véanse las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:315), punto 139.

agravante o atenuante en la fase de determinación del factor «n». En cambio, cuando proceda, puede ser incluido entre los factores atenuantes o agravantes pertinentes para determinar el coeficiente de gravedad en cada caso concreto. A este respecto, he de observar, como he señalado en el punto 93 de las presentes conclusiones, que la Comisión ya ofrece esta posibilidad respecto de las infracciones comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 2.

3. El presente asunto

133. En las secciones anteriores, he expuesto por qué considero que no procede, por un lado, aplicar «sistemáticamente» el mismo coeficiente de gravedad de 10 siempre que se produce la total omisión de la comunicación de las medidas de transposición y, por otro lado, a efectos de la determinación de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate, basarse en un criterio demográfico que penaliza sistemáticamente a los Estados miembros que, como Polonia, tienen un mayor tamaño de población.

134. A continuación, quisiera abordar la cuestión, todavía pendiente, de las sanciones financieras que considero que el Tribunal de Justicia debería imponer en el presente asunto.

135. A este respecto, debo recordar, por una parte, que, como he señalado en el punto 57 de las presentes conclusiones, el importe total de las sanciones financieras que imponga el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, no puede exceder del indicado por la Comisión.

136. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que, en el contexto de un procedimiento de infracción, las directrices contenidas en las comunicaciones de la Comisión no vinculan al Tribunal de Justicia, pero contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de la propia Comisión cuando esta institución presenta propuestas al Tribunal de Justicia. Además, el Tribunal de Justicia precisó que las variables matemáticas utilizadas por la Comisión para calcular el importe de las sanciones financieras constituyen una «base de referencia útil». En otras palabras, son normas indicativas, que definen la conducta que la Comisión pretende seguir.⁷³

137. En el presente asunto, resulta que, aunque las propuestas presentadas por la Comisión se adoptaron de conformidad con las directrices contenidas en la Comunicación de 2023 y adolecen, por lo tanto, de las dos deficiencias que he identificado en el punto 133 anterior, tales deficiencias no son óbice para que el Tribunal de Justicia imponga sanciones financieras de un importe inferior al indicado por la Comisión y haga caso omiso de los métodos de cálculo expuestos en dicha Comunicación.

138. Al mismo tiempo, dado que esas propuestas constituyen el límite máximo del importe que el Tribunal de Justicia puede imponer con arreglo a dicha disposición, no es posible descartar que, en una situación en la que el Tribunal de Justicia considere adecuado imponer sanciones financieras de un importe superior al indicado por la Comisión —cuestión esta que, afortunadamente, a mi juicio, no se plantea en el presente asunto—, puedan privar al Tribunal de Justicia de dicha posibilidad. Por ello, propongo al Tribunal de Justicia que señale expresamente las deficiencias que afectan a los métodos de cálculo de la Comisión en su sentencia dictada en el

⁷³ Véase la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroniquel) (C-51/20, EU:C:2022:36), apartados 95, 109 y 110.

presente asunto, como ya hizo previamente en sus sentencias de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia,⁷⁴ y de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de Estado — Ferroníquiel).⁷⁵

139. Hechas estas precisiones, procede señalar que, hasta ahora, la República de Polonia sigue sin comunicar a la Comisión las medidas necesarias para transponer la Directiva sobre denunciante.

140. En estas circunstancias, considero que procede imponer a la República de Polonia una suma a tanto alzado y una multa coercitiva, con el fin de incitarla a adoptar las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento declarado.

141. No obstante, para garantizar que el importe de la suma a tanto alzado y de la multa coercitiva sea «adaptado a las circunstancias» y «proporcionado [al incumplimiento y a] la capacidad de pago» de la República de Polonia,⁷⁶ el Tribunal de Justicia debe considerar, a mi juicio, que la capacidad de pago de la República de Polonia es menor que la reflejada en el factor «n» que ha tenido en cuenta la Comisión.⁷⁷

142. Por otra parte, al apreciar la gravedad de la infracción de que se trate, entiendo que el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta todos los factores atenuantes o agravantes pertinentes, como los que he evocado en el punto 93 de las presentes conclusiones. Entre estos factores figura el hecho de que la falta de transposición de la Directiva sobre denunciante por la República de Polonia podría afectar a los derechos de un número bastante elevado de ciudadanos de la Unión, dado el tamaño relativamente grande de la población de dicho Estado miembro y que dicha Directiva tiene precisamente por objeto conferir derechos individuales a las personas que denuncien las infracciones del Derecho de la Unión.

143. En cuanto a los efectos que la omisión de la República de Polonia tiene en los intereses públicos y privados, debo recordar que, como he señalado en el punto 21 de las presentes conclusiones, la Directiva sobre denunciante tiene por objeto prestar una protección «equilibrada y efectiva» a las personas que denuncien infracciones del Derecho de la Unión sobre las que hayan obtenido información en un contexto laboral y «reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión» en ámbitos específicos relevantes para el interés público. Por lo tanto, la falta de transposición de dicho instrumento debe considerarse especialmente grave, puesto que tiene importantes consecuencias en tales «ámbitos específicos relevantes para el interés público» y en la protección de los derechos individuales de los denunciante.

144. Sin embargo, me parece que estas importantes consecuencias quedan atenuadas en cierto modo por el hecho de que los denunciante ya están protegidos por el Derecho polaco y, por lo tanto, el ejercicio de sus derechos no se ve tan afectado por la falta de transposición de la Directiva sobre denunciante por la República de Polonia como podría pensarse en un principio. A este respecto, he de recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la gravedad de la infracción puede depender de sus efectos prácticos, en particular del hecho de que esos efectos

⁷⁴ C-93/17, EU:C:2018:903.

⁷⁵ C-51/20, EU:C:2022:36.

⁷⁶ Véase la jurisprudencia que he recordado en el punto 70 de las presentes conclusiones.

⁷⁷ Según el método que he descrito en el punto 125 de las presentes conclusiones, el factor «n» de la República de Polonia podría ser, por ejemplo, de 0,97, puesto que su PIB per cápita entre 2018 y 2022 fue de 13 354 euros de media (frente a los 84 280 euros de Luxemburgo), sobre la base de las cifras facilitadas por Eurostat en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en.

sean relativamente reducidos.⁷⁸ Así pues, en principio, comparto la opinión de la República de Polonia de que el nivel de protección concedido a los denunciantes en virtud del Derecho polaco puede considerarse un factor atenuante.

145. Además, estoy de acuerdo con la República de Polonia en que el hecho de que cooperase lealmente con la Comisión durante el procedimiento que dio lugar al recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia también podría considerarse un factor atenuante.⁷⁹

146. En general, a la vista de las circunstancias fácticas y jurídicas pertinentes que acabo de exponer, y, en particular, de la menor capacidad de pago de la República de Polonia, considero que el Tribunal de Justicia debería imponer sanciones financieras por un importe inferior al indicado por la Comisión, a saber, una suma a tanto alzado de 8 700 euros por cada día transcurrido entre la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva sobre denunciantes y la fecha en que se dicte sentencia en el presente procedimiento, y una multa coercitiva de 34 000 euros por cada día de retraso en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva sobre los denunciantes desde la fecha de dicha sentencia hasta la fecha en que se cumplan tales obligaciones.

VI. Conclusión

147. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Declare que, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para transponer la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, y, en cualquier caso, al no haber comunicado a la Comisión Europea tales disposiciones, la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva.
- Declare que la aplicación sistemática de un coeficiente de gravedad de 10 en todos los casos de total incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas necesarias para transponer una directiva resulta inadecuada para establecer sanciones financieras que sean suficientemente disuasorias y proporcionadas al incumplimiento de que se trate.
- Declare que, a efectos de la fijación de tales sanciones financieras, el método de cálculo utilizado por la Comisión en su Comunicación titulada «Sanciones financieras en los procedimientos de infracción» para determinar el factor «n» es inadecuado para valorar la capacidad de pago de dicho Estado miembro.
- Condene a la República de Polonia al pago de una suma a tanto alzado de 8 700 euros por cada día transcurrido entre la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva 2019/1937 y la fecha en que se dicte sentencia en el presente procedimiento y de una multa coercitiva de 34 000 euros por cada día de retraso en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2019/1937 desde la fecha de dicha sentencia hasta la fecha en que se cumplan tales obligaciones.

⁷⁸ Véase la sentencia de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslonia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1), apartado 80.

⁷⁹ Véanse, a este respecto, las sentencias de 25 de junio de 2013, Comisión/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423), apartado 51, y de 17 de octubre de 2013, Comisión/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659), apartado 40. Sin embargo, convengo con la Comisión en que la falta de cooperación constituye un factor agravante. En efecto, los Estados miembros están obligados a cooperar lealmente con la Comisión en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3.

– Condene en costas a la República de Polonia.