



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 25 de abril de 2024*

«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 y de comunicación de las medidas de transposición — Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Pretensión de condena al pago de una suma a tanto alzado y de una multa coercitiva diaria — Criterios para determinar el importe de la sanción — Aplicación automática de un coeficiente de gravedad — Determinación de la capacidad de pago del Estado miembro — Criterio demográfico»

En el asunto C-147/23,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3, el 10 de marzo de 2023,

Comisión Europea, representada por el Sr. J. Baquero Cruz y la Sra. M. Owsiany-Hornung, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, y los Sres. T. von Danwitz, P. G. Xuereb y A. Kumin y la Sra. I. Ziemele (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de marzo de 2024;

* Lengua de procedimiento: polaco.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su demanda, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:
 - Declare que, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a 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 (DO 2019, L 305, p. 17), y al no haber comunicado a la Comisión tales disposiciones, la República de Polonia incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 26, apartados 1 y 3, de esa Directiva.
 - Condene a la República de Polonia a abonar la suma a tanto alzado que corresponda al más elevado de los dos importes siguientes:
 - un importe diario de 13 700 euros multiplicado por el número de días que hayan transcurrido entre el día siguiente a la expiración del plazo de transposición establecido en la Directiva 2019/1937 y la fecha en que se ponga fin al incumplimiento o, en su defecto, la fecha del pronunciamiento de la sentencia del presente asunto;
 - un importe a tanto alzado mínimo de 3 836 000 euros.
 - En caso de que el incumplimiento al que se refiere el primer guion persista hasta el pronunciamiento de la sentencia del presente asunto, que condene a la República de Polonia a pagar a la Comisión una multa coercitiva de 53 430 euros por cada día de retraso a partir de la fecha de dicha sentencia y hasta que la República de Polonia cumpla las obligaciones resultantes de la Directiva 2019/1937.
 - Condene en costas a la República de Polonia.

Marco jurídico

Directiva 2019/1937

- 2 El considerando 1 de la Directiva 2019/1937 enuncia:

«[...] Los denunciadores potenciales suelen renunciar a informar sobre sus preocupaciones o sospechas por temor a represalias. En este contexto, es cada vez mayor el reconocimiento, a escala tanto de la Unión [Europea] como internacional, de la importancia de prestar una protección equilibrada y efectiva a los denunciadores.»

3 En virtud del artículo 1 de dicha Directiva:

«La presente Directiva tiene por objeto reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos específicos mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.»

4 El artículo 26 de la citada Directiva 2019/1937 tiene el siguiente tenor:

«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.

[...]

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.»

Comunicación de 2023

5 La Comunicación 2023/C 2/01 de la Comisión, titulada «Sanciones financieras en los procedimientos de infracción» (DO 2023, C 2, p. 1; en lo sucesivo, «Comunicación de 2023»), dedica sus puntos 3 y 4, respectivamente, a las «multas coercitivas» y al «pago a tanto alzado».

6 El punto 3 de dicha Comunicación establece, en su párrafo segundo:

«El importe de la multa coercitiva diaria se calcula del siguiente modo:

- multiplicación de una tasa fija por un coeficiente de gravedad y un coeficiente de duración,
- multiplicación del resultado obtenido por un importe fijado por Estado miembro (factor n) que refleje la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate.»

7 El punto 3.2 de la citada Comunicación, relativo a la aplicación del coeficiente de gravedad en el marco del cálculo de la multa coercitiva diaria, está redactado en los siguientes términos:

«Una infracción relativa al incumplimiento de una sentencia por parte de un Estado miembro o a la no comunicación de las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo se considera en todos los casos grave. Para adaptar el importe de la sanción a las circunstancias específicas del caso, la Comisión determina el coeficiente de gravedad sobre la base de dos parámetros: la importancia de las normas de la Unión infringidas o no transpuestas y los efectos de la infracción en los intereses generales y particulares.

A la luz de las consideraciones que se exponen a continuación, la gravedad de la infracción se determina mediante un coeficiente fijado por la Comisión de entre un mínimo de 1 y un máximo de 20.»

8 El punto 3.2.2 de dicha Comunicación dispone:

«En el caso de los recursos interpuestos en virtud del artículo 260 [TFUE], apartado 3, [...] 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.

En caso de falta parcial de comunicación de las medidas de transposición, debe tenerse en cuenta la importancia de la omisión en la transposición a la hora de fijar el coeficiente de gravedad inferior a 10. Además, pueden tenerse en cuenta los efectos de la infracción en los intereses generales y particulares [...]»

9 Según el punto 3.3 de la Comunicación de 2023, titulado «Aplicación del coeficiente de duración»:

«[...]

El coeficiente de duración se expresa como un multiplicador comprendido entre 1 y 3. Para realizar el cálculo, se aplica un índice de 0,10 por mes a partir de la fecha de la primera sentencia o a partir del día siguiente a la expiración del plazo de transposición de la directiva de que se trate.

[...]»

10 El punto 3.4 de dicha Comunicación, titulado «Capacidad de pago del Estado miembro», dispone:

«[...]

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 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:

$$\text{facteur n} = \left(\frac{\text{PIB}_n}{\text{PIB}_{\text{moy}}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Pop}_n}{\text{Pop}_{\text{moy}}} \right)^{1/3}$$

[...]

[...] La Comisión ha decidido revisar su método de cálculo del factor n, que 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 de la citada Comunicación establece el método de cálculo de la suma a tanto alzado del siguiente modo:

«La suma a tanto alzado se calcula con un método similar al utilizado para calcular la multa coercitiva, es decir:

- multiplicar una tasa fija por un coeficiente de gravedad,
- multiplicar el resultado por el factor n,
- multiplicar el resultado por el número de días en que persista la infracción [...].

[...]»

- 12 El punto 4.2.1 de dicha Comunicación tiene el siguiente tenor:

«Para calcular la suma a tanto alzado, el importe diario ha de multiplicarse por el número de días en que persista la infracción. Este último se define de la manera siguiente:

[...]

- para los recursos interpuestos con arreglo al artículo 260 [TFUE], apartado 3, [...] se trata del número de días transcurridos entre el día siguiente a la expiración del plazo de transposición establecido en la directiva de que se trate y la fecha en que se pone fin a la infracción o, en su defecto, la fecha del pronunciamiento de la sentencia con arreglo al artículo 260 [TFUE].

[...]»

- 13 En virtud de lo dispuesto en el punto 4.2.2 de la Comunicación de 2023:

«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 [...].

El importe de la tasa fija aplicable a la suma a tanto alzado es inferior al de las multas coercitivas.
[...]

El importe de la tasa fija aplicable a la suma a tanto alzado figura en el punto 2 del anexo I.

[...]»

- 14 El anexo I de dicha Comunicación, titulado «Datos utilizados para determinar las sanciones financieras propuestas al Tribunal [de Justicia]», establece, en su punto 1, que la tasa fija aplicable a la multa coercitiva que se menciona en el punto 3 de la citada Comunicación se establece en 3 000 euros diarios; en su punto 2, que la tasa fija aplicable a la suma a tanto alzado que se men-

ciona en el punto 4.2.2 de dicha Comunicación se establece en 1 000 euros diarios, es decir, un tercio de la tasa fija aplicable a las multas coercitivas, y, en su punto 3, que el factor «n» para la República de Polonia se establece en 1,37. En el punto 5 de dicho anexo se precisa que la suma a tanto alzado mínima fijada para la República de Polonia asciende a 3 836 000 euros.

Procedimiento administrativo previo

- 15 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 2019/1937. En su respuesta de 23 de marzo de 2022, la República de Polonia se limitó a señalar que tales medidas estaban siendo adoptadas.
- 16 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 2019/1937 en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de dicho dictamen.
- 17 En su respuesta de 15 de septiembre de 2022, la República de Polonia subrayó la necesidad de llevar a cabo consultas interministeriales exhaustivas sobre las cuestiones comprendidas en la Directiva 2019/1937, de modo que la finalización de los trabajos parlamentarios estaba prevista para finales de 2022 y la publicación en el diario oficial polaco de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que permiten dar cumplimiento a la Directiva 2019/1937 estaba prevista para enero de 2023. Mediante correo electrónico de 11 de enero de 2023, este Estado miembro precisó que dicha publicación debía producirse en agosto de 2023.
- 18 En estas circunstancias, la Comisión decidió, el 15 de febrero de 2023, interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

Sobre el incumplimiento a los efectos del artículo 258 TFUE

Alegaciones de las partes

- 19 La Comisión recuerda que, en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, los Estados miembros están obligados a adoptar las disposiciones necesarias para adaptar su ordenamiento jurídico interno a las directivas dentro de los plazos señalados en estas, y a comunicarle inmediatamente dichas disposiciones.
- 20 Esta institución precisa que la existencia de un eventual incumplimiento de estas obligaciones debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado que le dirigió.
- 21 Pues bien, en el presente asunto, la República de Polonia no adoptó dichas disposiciones ni informó a la Comisión de su adopción antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022.
- 22 Aun reconociendo el incumplimiento en cuestión, la República de Polonia justifica el retraso en la transposición de la Directiva 2019/1937 a su ordenamiento jurídico interno, en primer término, por la necesidad de prolongar los trabajos legislativos habida cuenta del amplio ámbito de aplicación de esa Directiva. La adopción de las disposiciones legales, reglamentarias y

administrativas que permiten dar cumplimiento a la citada Directiva exigía que el Ministerio de Familia y Política Social llevase a cabo amplias consultas públicas. Además, el proyecto de ley de transposición de la Directiva 2019/1937 sufrió numerosas modificaciones durante las consultas interministeriales.

- 23 A continuación, el procedimiento de elaboración de la ley de transposición de la Directiva 2019/1937 se vio ralentizado debido a las dificultades causadas por la pandemia de COVID-19, que perturbó la organización de los trabajos legislativos.
- 24 Por último, según la República de Polonia, la guerra en Ucrania y la consiguiente afluencia de refugiados movilizaron gran parte de los recursos del Ministerio de Familia y Política Social, encargado de la elaboración de dicha ley.
- 25 En su escrito de réplica, la Comisión señala, por un lado, que el legislador de la Unión consideró que un plazo de dos años era suficiente para permitir a los Estados miembros cumplir con sus obligaciones en materia de transposición de la Directiva 2019/1937. Las dificultades invocadas por la República de Polonia se refieren a disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno que, en virtud de reiterada jurisprudencia, no justifican un retraso en la transposición de dicha Directiva.
- 26 Por otro lado, para la Comisión, las circunstancias particulares relacionadas con la pandemia de COVID-19 y con la guerra en Ucrania solo pueden ser pertinentes para justificar tal retraso si el acto de la Unión de que se trata prevé la posibilidad de que se concedan excepciones en tales circunstancias o si se cumplen los criterios de una situación de fuerza mayor, lo que no sucede en el presente asunto. Además, los Estados miembros solo pueden invocar la fuerza mayor durante el período necesario para superar los obstáculos derivados de la situación de que se trata, cuya duración no podrá ser superior a dos años. Pues bien, el presente recurso se interpuso más de trece meses después de la expiración del plazo de transposición de dos años previsto en la Directiva 2019/1937. Por último, la segunda invasión de Ucrania por parte de la Federación de Rusia comenzó el 24 de febrero de 2022, es decir, cuando ya había expirado ese plazo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 27 A tenor del artículo 26, apartado 1, de la Directiva 2019/1937, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esta a más tardar el 17 de diciembre de 2021. Además, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 3, de la citada Directiva, correspondía a los Estados miembros comunicar a la Comisión el texto de dichas disposiciones.
- 28 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión, de manera que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia [sentencias de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 15, y de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartado 28 y jurisprudencia citada].
- 29 En el presente asunto, en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022 se concedió a la República de Polonia un plazo de dos meses para cumplir las obligaciones que se mencionaban en él.

- 30 Pues bien, como se desprende del escrito de contestación y del escrito de dúplica presentados por la República de Polonia en el presente procedimiento, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022, la República de Polonia no había adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2019/1937 y, en consecuencia, dicho Estado miembro tampoco había comunicado tales disposiciones a la Comisión al término de ese plazo.
- 31 Sin embargo, como se ha indicado en los apartados 22 a 24 de la presente sentencia, según la República de Polonia, existen varias circunstancias que justifican el incumplimiento del plazo de transposición de dicha Directiva.
- 32 En primer lugar, este Estado miembro alega que los trabajos legislativos debieron prolongarse debido al amplio ámbito de aplicación de la Directiva.
- 33 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar un incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión como la falta de transposición de una directiva dentro del plazo fijado [sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 19 y jurisprudencia citada].
- 34 Además, a tenor del artículo 26, apartado 1, de la Directiva 2019/1937, el legislador de la Unión consideró que un plazo de transposición de dos años era suficiente para permitir a los Estados miembros cumplir con sus obligaciones.
- 35 En segundo lugar, la República de Polonia sostiene que el procedimiento de transposición de esta Directiva se vio ralentizado debido a las dificultades causadas por la pandemia de COVID-19 y por la afluencia de refugiados resultante de la agresión contra Ucrania.
- 36 Pues bien, por un lado, suponiendo que la República de Polonia considere que las dificultades organizativas vinculadas a la pandemia de COVID-19 y a la afluencia de refugiados resultante de la agresión contra Ucrania constituyan un caso de fuerza mayor que impidió la transposición de la Directiva 2019/1937 dentro del plazo fijado, es preciso señalar, antes de nada, que dicho Estado miembro menciona por primera vez en la fase del escrito de contestación estos acontecimientos como justificación del retraso en la transposición de esa Directiva. A continuación, según reiterada jurisprudencia, aunque el concepto de «fuerza mayor» no presupone una imposibilidad absoluta, este exige, sin embargo, que el incumplimiento de que se trate responda a circunstancias anormales e imprevisibles, ajenas a quien las invoca, cuyas consecuencias no hubieran podido evitarse ni siquiera actuando con la mayor diligencia, y que la situación de fuerza mayor solo pueda invocarse respecto del período necesario para remediar esas dificultades [sentencia de 8 de junio de 2023, Comisión/Eslovaquia (Derecho a la terminación sin penalización), C-540/21, EU:C:2023:450, apartado 81]. No obstante, si bien es cierto que una crisis sanitaria de la envergadura de la pandemia de COVID-19 y la afluencia de refugiados resultante de la agresión contra Ucrania son acontecimientos anormales e imprevisibles, en los que la República de Polonia no tuvo parte, no es menos cierto que correspondía a dicho Estado miembro actuar con toda la diligencia debida e informar a su debido tiempo a la Comisión de las dificultades encontradas, como mínimo antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022. Por último, consta que la República de Polonia aún no había procedido a la transposición de la Directiva 2019/1937 al finalizar la fase escrita del presente procedimiento, a

saber, casi un año después de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022 y más de un año y medio después de la expiración del plazo establecido en el artículo 26, apartado 1, de esa Directiva.

- 37 En estas circunstancias, el incumplimiento en cuestión no puede justificarse ni por el acaecimiento de una pandemia durante el año 2020 ni por las dificultades encontradas por dicho Estado miembro como consecuencia de la agresión contra Ucrania, acontecimientos que, como señaló esencialmente el Abogado General en los puntos 45 y 48 de sus conclusiones, solo pueden haber tenido una incidencia indirecta en el proceso de transposición de la referida Directiva.
- 38 Por consiguiente, la República de Polonia no puede invocar válidamente estas circunstancias para justificar la falta de transposición de la Directiva 2019/1937 dentro del plazo fijado. En consecuencia, procede declarar que, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2019/1937 antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022 y, por lo tanto, al no haber comunicado tales disposiciones a la Comisión, la República de Polonia incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 26, apartados 1 y 3, de esa Directiva.

Sobre las sanciones pecuniarias con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3

Alegaciones de las partes

- 39 Considerando que el incumplimiento reprochado a la República de Polonia persistía en el momento en que la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia, la Comisión propone, sobre la base del artículo 260 TFUE, apartado 3, imponer a dicho Estado miembro el pago tanto de una suma a tanto alzado como de una multa coercitiva diaria.
- 40 Para fijar los importes de esas sanciones pecuniarias, la Comisión se basa en los principios generales del punto 2 de la Comunicación de 2023 y en el método de cálculo que figura en los puntos 3 y 4 de dicha Comunicación. En particular, esta institución indica que la determinación de tales sanciones debe basarse en una serie de criterios fundamentales, a saber, la gravedad de la infracción, su duración y la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción para evitar la reincidencia.
- 41 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la gravedad de la infracción, la Comisión recuerda que el coeficiente aplicable en virtud de la Comunicación de 2023 está comprendido entre un mínimo de 1 y un máximo de 20. Dicha institución precisa que, con arreglo al punto 3.2.2 de la citada Comunicación, aplica sistemáticamente un coeficiente de gravedad de 10 en caso de incumplimiento total de la obligación de comunicación de las medidas de transposición de una directiva, dado que cualquier falta de transposición de una directiva y de comunicación de tales medidas presenta el mismo grado de gravedad, con independencia de la naturaleza de las disposiciones de la directiva de que se trate. Este automatismo permite garantizar la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados en el sentido del artículo 4 TUE, apartado 2.
- 42 En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de la infracción, la Comisión señala que, en virtud del punto 3.3 de la Comunicación de 2023, el coeficiente de duración se expresa como un multiplicador comprendido entre 1 y 3, y se aplica un índice de 0,10 por mes a partir del día siguiente a la expiración del plazo de transposición de la directiva en cuestión hasta el momento

en que la Comisión decide someter el asunto al Tribunal de Justicia. Dado que la duración de dicho período en el presente asunto es de trece meses, el coeficiente de duración que debe aplicarse es de 1,3.

- 43 En lo que atañe, en tercer lugar, al criterio relativo a la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción teniendo en cuenta la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate, se expresa mediante el factor «n» fijado para cada Estado miembro en el punto 3 del anexo I de la Comunicación de 2023. Su cálculo se basa en la relación entre el PIB del Estado de que se trate y el PIB medio nacional de la Unión multiplicado por la relación entre la población de dicho Estado y la población media nacional de la Unión. El primer coeficiente se pondera en dos tercios, mientras que el segundo se pondera en un tercio. De ello resulta un factor «n» aplicable a la República de Polonia de 1,37. Según la Comisión, considerar la población del Estado miembro de que se trate como criterio secundario para la fijación de dicho factor permite mantener una diferencia razonable del factor «n» entre los Estados miembros y garantizar cierta estabilidad de este coeficiente, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Además, dado que los datos que utiliza la Comisión se actualizan cada año, esta señala que las fluctuaciones del PIB del Estado miembro de que se trate se tienen debidamente en cuenta.
- 44 En consecuencia, por una parte, en relación con el cálculo de la suma a tanto alzado, la Comisión propone, en virtud del punto 4.2 de la Comunicación de 2023, aplicar un coeficiente de gravedad de 10 y un factor «n» de 1,37. El producto de estos dos elementos debe multiplicarse por el importe de la tasa fija aplicable a la suma a tanto alzado que se menciona en el punto 2 del anexo I de dicha Comunicación, a saber, 1 000 euros, lo cual corresponde a la suma de 13 700 euros, que se multiplicará por el número de días en que persistió la infracción, de conformidad con el punto 4.2.1 de dicha Comunicación. La Comisión indica que el pago de esta suma a tanto alzado debe imponerse siempre que sea superior a 3 836 000 euros, suma a tanto alzado mínima fijada para la República de Polonia con arreglo al punto 5 del anexo I de la Comunicación de 2023.
- 45 De igual forma, por lo que respecta a la fijación del importe de la multa coercitiva, la Comisión propone multiplicar la tasa fija aplicable a la multa coercitiva fijada en el punto 1 del anexo I de la Comunicación de 2023, que asciende a 3 000 euros por día, por el coeficiente de gravedad de 10 y el coeficiente de duración de 1,3, así como por el factor «n» de 1,37, lo cual da lugar a una multa coercitiva de 53 430 euros por día.
- 46 Por último, la Comisión propone que se considere que la fecha de efectos de la obligación de pago es la del pronunciamiento de la sentencia que vaya a dictarse en el presente asunto.
- 47 La República de Polonia considera que los importes de la multa coercitiva y de la suma a tanto alzado propuestos por la Comisión son excesivos y desproporcionados.
- 48 Por un lado, dicho Estado miembro señala que la aplicación sistemática de un coeficiente de gravedad de 10 en caso de incumplimiento total de la obligación de comunicación de las medidas de transposición de una directiva impide que se tengan en cuenta las circunstancias específicas propias del proceso legislativo y del estado actual de la legislación nacional. En el presente asunto, varias disposiciones de la Directiva 2019/1937 corresponden a normas vigentes en la legislación nacional existente que, aunque no hayan sido comunicadas como tales a la Comisión, deben tenerse en cuenta para determinar el coeficiente de gravedad. Antes de nada, el Código de Trabajo polaco contiene una disposición de aplicación del artículo 19 de la Directiva 2019/1937. A continuación, el Código de Procedimiento Administrativo polaco prevé la creación de canales para denunciar las infracciones del Derecho y la protección de las personas que denuncien tales

infracciones. Por último, la legislación bancaria polaca obliga a los bancos a establecer sistemas de gestión y de control interno que permitan denunciar las infracciones del Derecho y que garanticen la protección de las personas que denuncien tales infracciones.

- 49 Pues bien, la fijación automática de un coeficiente de gravedad no permite tener en cuenta estos elementos de la legislación nacional ni las consecuencias concretas del incumplimiento declarado para los intereses privados y públicos.
- 50 Además, la República de Polonia señala que cooperó con la Comisión durante todo el procedimiento administrativo previo, de modo que esta circunstancia debería conducir, en su opinión, a una reducción del coeficiente de gravedad.
- 51 Por otro lado, la inclusión de un criterio demográfico en el método de cálculo del factor «n» tendría como consecuencia que la sanción pecuniaria no reflejaría la capacidad financiera real del Estado miembro sancionado, lo que estaría en contradicción con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En su caso particular, la República de Polonia señala que la aplicación de tal criterio demográfico conduce a un aumento injustificado del factor «n».
- 52 En cualquier caso, la República de Polonia considera que los importes de las sanciones pecuniarias solicitados por la Comisión deberían revisarse, dados el fuerte descenso del ritmo de crecimiento económico y la elevada inflación registrados en 2023 en dicho Estado miembro.
- 53 En su escrito de réplica, la Comisión alega, por lo que respecta al factor de gravedad, en primer término, que, si el Tribunal de Justicia decidiera tener en cuenta la importancia de las disposiciones del Derecho de la Unión, como sostiene esencialmente la República de Polonia, ese factor debería incrementarse en consecuencia, ya que la Directiva 2019/1937 reviste una importancia particular tanto para el interés general como para los intereses particulares. A continuación, la Comisión arguye que las disposiciones nacionales invocadas por ese Estado miembro carecen de pertinencia a efectos de la determinación de dicho factor de gravedad, puesto que no le fueron notificadas como medidas de transposición de la Directiva. Por último, para la Comisión, la cooperación leal invocada por dicho Estado miembro no desempeña ningún papel en caso de falta total de comunicación de las medidas de transposición de una directiva y, en cualquier caso, la cooperación de buena fe con la Comisión no puede constituir una circunstancia atenuante, ya que se trata de una obligación derivada del artículo 4 TUE, apartado 3.
- 54 En su escrito de dúplica, la República de Polonia aduce que la Comisión no puede ignorar, en el marco de la fijación del coeficiente de gravedad, la legislación nacional aplicable por el mero hecho de que no le ha sido notificada. Además, el proyecto de ley sobre la protección de las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión cumplió las etapas sucesivas del proceso legislativo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3

- 55 El artículo 260 TFUE, apartado 3, establece, en su párrafo primero, que, cuando la Comisión presente un recurso ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 por considerar que el Estado miembro afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo, dicha

institución 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 miembro y que considere adaptado a las circunstancias. Con arreglo al párrafo segundo de dicho artículo 260, apartado 3, 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 dentro del límite del importe indicado por la Comisión; la obligación de pago surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal de Justicia en la sentencia.

- 56 Dado que, como se desprende del apartado 38 de la presente sentencia, ha quedado acreditado que, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022, la República de Polonia no había adoptado ni, por lo tanto, comunicado a la Comisión las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar su Derecho interno a lo dispuesto en la Directiva 2019/1937, el incumplimiento así constatado está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3.
- 57 Por otra parte, conviene recordar que el objetivo que persigue la introducción del mecanismo que figura en el artículo 260 TFUE, apartado 3, no es solo incitar a los Estados miembros a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha disposición, tendría tendencia a persistir, sino también agilizar y acelerar el procedimiento para la imposición de sanciones económicas en los casos de incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas nacionales de transposición de una directiva adoptada de conformidad con el procedimiento legislativo [sentencia de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartado 68 y jurisprudencia citada].
- 58 Para alcanzar este objetivo, el artículo 260 TFUE, apartado 3, prevé la imposición de dos tipos de sanciones pecuniarias, a saber, una suma a tanto alzado y una multa coercitiva diaria.
- 59 Si la imposición de una multa coercitiva diaria resulta especialmente adaptada para inducir a un Estado miembro a poner fin lo antes posible a un incumplimiento, la condena al pago de una suma a tanto alzado descansa más bien en la apreciación de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro afectado en los intereses privados y públicos, en especial cuando el incumplimiento se ha mantenido largo tiempo [sentencia de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartado 70 y jurisprudencia citada].
- 60 A este respecto, la Comisión motiva la naturaleza y el importe de las sanciones pecuniarias solicitadas teniendo en cuenta las directrices que adoptó, como las contenidas en sus comunicaciones, que, aunque no vinculan al Tribunal de Justicia, contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación llevada a cabo por la Comisión [véase, en este sentido, la sentencia de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, apartado 50].
- 61 En el presente asunto, la Comisión se basó en la Comunicación de 2023 para justificar la condena de la República de Polonia al pago de una multa coercitiva diaria y de una suma a tanto alzado, así como para fijar sus importes.

Sobre la oportunidad de imponer las sanciones pecuniarias propuestas por la Comisión

- 62 De reiterada jurisprudencia se desprende que, para apreciar la oportunidad de imponer una sanción pecuniaria, corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones económicas que resulten apropiadas, en particular para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión [sentencias de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslvenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, apartado 71, y de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartado 72].
- 63 En primer lugar, por lo que respecta a la imposición del pago de una suma a tanto alzado, procede considerar que, a pesar de que la República de Polonia cooperó con los servicios de la Comisión durante el procedimiento administrativo previo y de que los mantuvo informados de las dificultades que había encontrado tratando de garantizar la adaptación de su Derecho nacional a la Directiva 2019/1937, el conjunto de los elementos jurídicos y fácticos en torno al incumplimiento declarado, a saber, la falta total de comunicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la transposición de dicha Directiva al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022, e incluso en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia, constituye un indicador de que la prevención efectiva para que en el futuro no se repitan infracciones análogas del Derecho de la Unión requiere la adopción de una medida disuasoria, como la imposición del pago de una suma a tanto alzado [véanse, por analogía, las sentencias de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 70, y de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartado 73].
- 64 En segundo lugar, por lo que respecta a la imposición de una multa coercitiva, la imposición de tal sanción solo está justificada en principio mientras perdure el incumplimiento que esta multa coercitiva pretende sancionar hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia, que debe considerarse realizado en la fecha en que concluye el procedimiento [sentencia de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartado 89]. Debe señalarse que, en un caso en el que no se ha celebrado vista, como sucede en el presente asunto, la fecha que debe tenerse en cuenta a este respecto es la de la finalización de la fase escrita del procedimiento.
- 65 En el presente asunto, no se discute que, en la fecha de finalización de la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, a saber, el 9 de agosto de 2023, la República de Polonia no había adoptado ni, en consecuencia, comunicado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la transposición de la Directiva 2019/1937 a su Derecho interno. Por consiguiente, debe declararse que dicho Estado miembro ha persistido en su incumplimiento hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia.
- 66 Por lo tanto, el Tribunal de Justicia considera que la condena de la República de Polonia al pago de una multa coercitiva diaria, solicitada por la Comisión, constituye un medio económico apropiado para garantizar que dicho Estado miembro ponga fin, lo antes posible, al incumplimiento declarado y cumpla las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2019/1937. En cambio, dado que no cabe excluir que, en la fecha en que se pronuncie la sentencia en el presente asunto, se haya efectuado plenamente la transposición de la citada Directiva, solo procederá imponer una multa coercitiva en la medida en que el incumplimiento persista en la fecha de ese

pronunciamiento [véanse, por analogía, las sentencias de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 61, y de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartado 91].

Sobre el importe de las sanciones pecuniarias

– *Sobre el método de fijación del importe de las sanciones pecuniarias*

- 67 Con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia es el único competente para imponer una sanción pecuniaria a un Estado miembro. No obstante, en el marco de un procedimiento iniciado sobre la base de esta disposición, el Tribunal de Justicia solo dispone de una facultad de apreciación delimitada, puesto que, en caso de que declare la existencia de un incumplimiento, las propuestas de la Comisión vinculan al Tribunal de Justicia en cuanto a la naturaleza de la sanción pecuniaria que puede imponer y al importe máximo de la sanción que puede pronunciar [sentencia de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, apartados 49 y 51].
- 68 En el ejercicio de su facultad de apreciación en la materia, según queda delimitada por las propuestas de la Comisión, corresponde al Tribunal de Justicia, como se ha expuesto en el apartado 62 de la presente sentencia, fijar el importe de las sanciones pecuniarias impuestas a un Estado miembro en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, de tal manera que dicho importe sea, por un lado, adecuado a las circunstancias y, por otro, proporcionado a la infracción cometida. Entre los factores pertinentes a este respecto figuran, en particular, la gravedad de la infracción declarada, el período durante el que dicha infracción ha persistido y la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión [sentencias de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, apartado 74, y de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartados 74 y 93].
- 69 Dicho esto, procede recordar asimismo que, en el marco de esta facultad de apreciación, directrices como las contenidas en las comunicaciones de la Comisión, que establecen variables matemáticas como normas indicativas, no vinculan al Tribunal de Justicia, sino que contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de la propia Comisión cuando esta institución hace propuestas al Tribunal de Justicia [véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, C-610/10, EU:C:2012:781, apartado 116, y de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de estado — Ferroníquiel), C-51/20, EU:C:2022:36, apartados 95 y 110].
- 70 En primer lugar, por lo que respecta a la gravedad del incumplimiento declarado, del punto 3.2 de la Comunicación de 2023 se desprende que, según la Comisión, la falta de comunicación de las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo se considera en todos los casos grave. Por consiguiente, este incumplimiento justificaría la aplicación automática de un coeficiente de gravedad de 10.
- 71 La República de Polonia cuestiona el nivel de dicho coeficiente y el carácter automático de su aplicación en las circunstancias del incumplimiento declarado.

- 72 A este respecto, cabe recordar que la obligación de adoptar medidas para garantizar la transposición completa de una directiva y la obligación de comunicar dichas disposiciones a la Comisión constituyen obligaciones básicas de los Estados miembros destinadas a garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión y que, por lo tanto, debe considerarse que su incumplimiento reviste una gravedad considerable [véase, en este sentido, la sentencia de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartado 75 y jurisprudencia citada].
- 73 En el presente asunto, debe subrayarse que la Directiva 2019/1937 es un instrumento esencial del Derecho de la Unión en la medida en que establece, en virtud de su artículo 1, en relación con su considerando 1, normas mínimas comunes que garantizan un elevado nivel de protección equilibrado y eficaz de las personas que informen sobre infracciones de dicho Derecho en los ámbitos en los que tales infracciones puedan ser especialmente perjudiciales para el interés general. En efecto, al establecer un sistema de protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión en un contexto profesional, esta Directiva contribuye a prevenir los perjuicios para el interés público en ámbitos especialmente sensibles, como la contratación pública, la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, la protección del medio ambiente o los intereses financieros de la Unión. Así pues, las disposiciones de dicha Directiva establecen la obligación, tanto para las entidades del sector público como para las del sector privado, de introducir canales de denuncia interna y procedimientos de recepción y seguimiento de denuncias, garantizando al mismo tiempo los derechos de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión y las condiciones en las que estas pueden obtener la protección así prevista.
- 74 Pues bien, la falta de transposición de las disposiciones de la Directiva 2019/1937 menoscaba necesariamente el respeto del Derecho de la Unión y su aplicación uniforme y efectiva, puesto que las infracciones de este Derecho pueden no ser objeto de una denuncia si las personas que tienen conocimiento de tales infracciones no obtienen protección frente a posibles represalias.
- 75 Sentado lo anterior, el importe de las sanciones pecuniarias impuestas a un Estado miembro en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, debe adaptarse a las circunstancias y ser proporcionado a la infracción cometida, como se ha recordado en el apartado 68 de la presente sentencia.
- 76 Así, la aplicación automática de un mismo coeficiente de gravedad en todos los casos de falta de transposición completa de una directiva y, por lo tanto, de falta de comunicación de las medidas de transposición de dicha directiva impide necesariamente la adaptación del importe de las sanciones pecuniarias a las circunstancias que caracterizan la infracción y la imposición de sanciones proporcionadas.
- 77 En particular, como ha señalado el Abogado General en los puntos 84 a 89 de sus conclusiones, al presumir que debe considerarse que el incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición de una directiva tiene la misma gravedad con independencia de la directiva de que se trate, la Comisión no puede adaptar las sanciones pecuniarias en función de las consecuencias de la falta de ejecución de dicha obligación para los intereses privados y públicos, como prevé el punto 3.2.2 de la Comunicación de 2023.
- 78 A este respecto, la Comisión no puede invocar el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, para justificar la aplicación automática de un coeficiente de gravedad único en caso de falta de transposición completa de una directiva y, por lo tanto, de falta de comunicación de las medidas necesarias para su

transposición. En efecto, es evidente que las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros para los intereses privados y públicos afectados pueden variar no solo de un Estado miembro a otro, sino también en función del contenido normativo de la directiva no transpuesta. Pues bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este principio exige, en particular, que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (sentencia de 19 de diciembre de 2018, Comisión/Austria, C-51/18, EU:C:2018:1035, apartado 55 y jurisprudencia citada).

- 79 Por consiguiente, la Comisión no puede liberarse de su obligación de apreciar, en cada Estado miembro y para cada caso específico, las consecuencias de la infracción declarada para los intereses privados y públicos limitándose a la aplicación automática de un coeficiente de gravedad en el marco de la determinación de las sanciones pecuniarias, teniendo en cuenta eventuales circunstancias atenuantes o agravantes. En particular, en el presente asunto, el incumplimiento de la obligación de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la transposición de la Directiva 2019/1937 reviste una gravedad particularmente grave, dado que, como se ha señalado en el apartado 73 de la presente sentencia, las disposiciones de dicha Directiva, en la medida en que tienen por objeto proteger a las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión en los ámbitos cubiertos por esta, contribuyen a garantizar la aplicación uniforme y efectiva de este Derecho.
- 80 En segundo lugar, en el marco de la apreciación de la duración de la infracción, procede recordar que, en lo que respecta al inicio del período que es preciso tener en cuenta para determinar el importe de la suma a tanto alzado, la fecha que debe considerarse para evaluar la duración del incumplimiento en cuestión no es la de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión, sino la fecha en la que expira el plazo de transposición establecido en la respectiva Directiva [sentencia de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartado 81 y jurisprudencia citada].
- 81 En tercer lugar, en lo que atañe a la capacidad de pago del Estado miembro sancionado, de la jurisprudencia se desprende que, 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, procede basarse en el PIB de dicho Estado como factor predominante a efectos de la apreciación de su capacidad de pago y de la fijación de sanciones suficientemente disuasorias y proporcionadas, a fin de prevenir de manera efectiva la repetición en el futuro de infracciones análogas del Derecho de la Unión [sentencias de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de estado — Ferroníquel), C-51/20, EU:C:2022:36, apartados 111, 116 y 130, y de 28 de septiembre de 2023, Comisión/Reino Unido (Mercado fiscal del gasóleo), C-692/20, EU:C:2023:707, apartado 115].
- 82 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que procedía tener en cuenta la evolución reciente del PIB del Estado miembro, tal como se presenta en la fecha en la que el Tribunal de Justicia examina los hechos [sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de estado — Ferroníquel), C-51/20, EU:C:2022:36, apartado 107 y jurisprudencia citada].
- 83 En el presente asunto, el factor «n», que representa la capacidad de pago del Estado miembro sancionado en relación con la capacidad de pago de los demás Estados miembros, aplicado por la Comisión en virtud de los puntos 3.4 y 4.2 de la Comunicación de 2023, se define como una media geométrica ponderada del PIB del Estado miembro sancionado en relación con la media de los PIB de los Estados miembros, que representa dos tercios del cálculo del factor «n», y de la población

del Estado miembro sancionado en relación con la media de la población de los Estados miembros, que representa un tercio del cálculo del factor «n», como se desprende de la ecuación mencionada en el apartado 10 de la presente sentencia. La Comisión justifica este método de cálculo del factor «n» tanto por el objetivo de mantener una diferencia razonable de los factores «n» de los Estados miembros, en comparación con un cálculo basado únicamente en el PIB de los Estados miembros, como por el objetivo de garantizar cierta estabilidad en el cálculo del factor «n», dado que es poco probable que la población varíe significativamente cada año.

- 84 En primer lugar, si bien es cierto que el método de cálculo del factor «n» que resulta de la Comunicación de 2023 tiene en cuenta principalmente el PIB del Estado miembro sancionado, procede señalar, no obstante, que este método se basa en la presunción de que existe una correlación entre el tamaño de la población de un Estado miembro y su capacidad de pago, lo que no es necesariamente el caso. Por consiguiente, la consideración de un criterio demográfico tal como resulta de dicho método implica una disociación del factor «n» de la capacidad real de pago del Estado miembro sancionado, que puede conducir a la fijación de un factor «n» que no se corresponda necesariamente con dicha capacidad, como señaló el Abogado General en los puntos 119 a 121 de sus conclusiones.
- 85 En segundo lugar, si bien la consideración de un criterio demográfico para la fijación del factor «n», a efectos de la determinación de la capacidad de pago del Estado miembro sancionado, permite mantener cierta diferencia entre los factores «n» de los Estados miembros, este objetivo no puede justificar que la capacidad de pago de dicho Estado miembro se determine en función de criterios que no reflejen esa capacidad.
- 86 En consecuencia, la determinación de la capacidad de pago del Estado miembro sancionado no puede incluir en el método de cálculo del factor «n» la consideración de un criterio demográfico según las modalidades previstas en los puntos 3.4 y 4.2 de la Comunicación de 2023.

– *Sobre la suma a tanto alzado*

- 87 De conformidad con la jurisprudencia recordada en el apartado 68 de la presente sentencia, para calcular la suma a tanto alzado a cuyo pago puede condenarse a un Estado miembro en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, fijar su importe de tal manera que sea, por un lado, adecuado a las circunstancias y, por otro, proporcionado a la infracción cometida. Entre los factores pertinentes a este respecto figuran, en particular, la gravedad de la infracción declarada, el período durante el que dicha infracción ha persistido y la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión [sentencia de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartado 74 y jurisprudencia citada].
- 88 Por lo que respecta, en primer término, a la gravedad de la infracción cometida, esta no puede determinarse mediante la aplicación automática de un coeficiente de gravedad, como se ha precisado en el apartado 79 de la presente sentencia.
- 89 Además, procede recordar que, por las razones expuestas en los apartados 72 a 74 de la presente sentencia, el incumplimiento de la obligación de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la transposición completa de la Directiva 2019/1937 y de la obligación de comunicar dichas disposiciones a la Comisión debe considerarse de especial gravedad.

- 90 La gravedad de este incumplimiento se ve reforzada, además, por la circunstancia de que, al término de la fase escrita del procedimiento, la República de Polonia aún no había adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la transposición de la Directiva 2019/1937, como reconoció el propio Estado miembro en sus observaciones escritas.
- 91 Así las cosas, la República de Polonia alegó en su escrito de contestación, sin que haya sido contradicha por la Comisión a este respecto, que en su legislación ya existen determinadas normas que protegen a las personas que informen sobre infracciones del Derecho y que se ajustan a las exigencias de la Directiva 2019/1937.
- 92 En estas circunstancias, procede considerar, como señaló esencialmente el Abogado General en el punto 144 de sus conclusiones, que no se ha demostrado que las consecuencias del incumplimiento declarado en el presente asunto para los intereses privados y públicos fueran tan negativas como en el caso de una falta de transposición completa de la Directiva 2019/1937. En la medida en que la Comisión alega que no procede tener en cuenta esta legislación nacional en el marco de la apreciación del factor de gravedad por no haberle sido notificada, basta señalar que esta alegación carece de pertinencia, dado que la falta de notificación no altera el hecho de que la existencia de dicha legislación incide en esos intereses.
- 93 No es menos cierto que la propia República de Polonia reconoció en su escrito de contestación que las normas que protegen a las personas que informen sobre infracciones del Derecho están dispersas en el ordenamiento jurídico polaco y no contienen, contrariamente a lo que exige el artículo 26, apartado 3, de la Directiva 2019/1937, una referencia explícita a la protección de dichas personas.
- 94 Pues bien, la falta de normas específicas y claras relativas a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, prevista en la Directiva 2019/1937, impide una protección efectiva de esas personas y, en consecuencia, puede poner en tela de juicio la aplicación uniforme y efectiva de este Derecho en los ámbitos cubiertos por la citada Directiva.
- 95 En efecto, como se ha recordado en el apartado 73 de la presente sentencia, al establecer un sistema de protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión en un contexto profesional, la Directiva 2019/1937 contribuye a prevenir los perjuicios para el interés público en ámbitos especialmente sensibles, como la contratación pública, la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, la protección del medio ambiente o los intereses financieros de la Unión.
- 96 Pues bien, como se ha indicado en el apartado 74 de la presente sentencia, si no existe una protección efectiva, las personas que tengan conocimiento de una infracción del Derecho de la Unión en estos ámbitos pueden verse disuadidas de informar de ellas ya que, al hacerlo, pueden exponerse a represalias.
- 97 Por consiguiente, habida cuenta del objetivo enunciado en el artículo 1 de la Directiva 2019/1937, en relación con su considerando 1, esta Directiva tiene por objeto, como se indica en el apartado 73 de la presente sentencia, establecer normas mínimas comunes que garanticen un elevado nivel de protección equilibrado y eficaz de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, de modo que la falta de adopción de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la transposición completa y precisa de dicha Directiva reviste especial gravedad.

- 98 Por otra parte, en la medida en que la República de Polonia sostiene que cooperó con la Comisión durante todo el procedimiento administrativo previo, procede recordar que, de todos modos, los Estados miembros tienen la obligación de cooperación leal con la Comisión en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, lo que implica que todo Estado miembro está obligado a ayudar a dicha institución en el cumplimiento de su misión consistente, de conformidad con el artículo 17 TUE, en velar, en su condición de guardiana de los Tratados, por la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia. Por lo tanto, solo puede tenerse en cuenta como circunstancia atenuante al apreciar la gravedad de la infracción la cooperación con la Comisión que se caracterice por actuaciones que acrediten la intención de cumplir lo antes posible las obligaciones derivadas de una directiva [véase, en este sentido, la sentencia de 28 de septiembre de 2023, Comisión/Reino Unido (Marcado fiscal del gasóleo), C-692/20, EU:C:2023:707, apartados 106 y 107 y jurisprudencia citada].
- 99 En el presente asunto, como se desprende del apartado 17 de la presente sentencia, la República de Polonia había anunciado en su escrito de 15 de septiembre de 2022 que las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2019/1937 se publicarían en el diario oficial polaco en enero de 2023, o incluso, como se anunció mediante correo electrónico de 11 de enero de 2023, en agosto de 2023, lo que no sucedió. En estas circunstancias, la cooperación de la República de Polonia con la Comisión durante el procedimiento administrativo previo no puede tenerse en cuenta como circunstancia atenuante.
- 100 A continuación, por lo que respecta a la duración de la infracción, consta que, al expirar el plazo de transposición previsto en el artículo 26, apartado 1, de la Directiva 2019/1937, a saber, el 17 de diciembre de 2021, la República de Polonia no había adoptado las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias a efectos de la transposición de dicha Directiva y, por lo tanto, tampoco había comunicado tales disposiciones a la Comisión.
- 101 Dado que la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia finalizó el 9 de agosto de 2023, el incumplimiento de que se trata duró casi un año y ocho meses a la fecha de dicha terminación.
- 102 Por último, en lo que atañe a la determinación de la capacidad de pago de la República de Polonia, como se ha precisado en los apartados 84 a 86 de la presente sentencia, no procede tener en cuenta, en el método de cálculo del factor «n», la importancia de la población de dicho Estado miembro en la medida considerada por la Comisión en virtud de la Comunicación de 2023.
- 103 A la luz de estas consideraciones y habida cuenta de la facultad de apreciación conferida al Tribunal de Justicia por el artículo 260 TFUE, apartado 3, con arreglo al cual este no puede, en lo que atañe a la suma a tanto alzado cuyo pago vaya a imponer, fijar un importe superior al indicado por la Comisión, procede considerar que la prevención efectiva para que en el futuro no se repitan infracciones análogas a la que resulta de la infracción del artículo 26, apartado 1, de la Directiva 2019/1937 y que menoscaban la plena efectividad del Derecho de la Unión requiere la imposición de una suma a tanto alzado cuyo importe debe fijarse en 7 000 000 euros.

– *Sobre la multa coercitiva diaria*

- 104 En el ejercicio de su facultad de apreciación, corresponde al Tribunal de Justicia fijar el importe de una multa coercitiva diaria de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate y, por otra parte, no supere, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo segundo,

el importe indicado por la Comisión [sentencia de 29 de febrero de 2024, Comisión/Irlanda (Servicios de comunicación audiovisual), C-679/22, EU:C:2024:178, apartado 92 y jurisprudencia citada].

- 105 En el marco del margen de apreciación de que dispone el Tribunal de Justicia a efectos de fijar el importe de la multa coercitiva, los criterios que deben tomarse en consideración para garantizar su naturaleza coercitiva, con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión, son, en principio, la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios, el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses públicos y privados en juego, así como la urgencia que hubiere en que el Estado miembro interesado cumpla sus obligaciones [sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 63 y jurisprudencia citada].
- 106 Por lo que respecta, en primer término, a la gravedad de la infracción en cuestión, consta que, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022, la República de Polonia había incumplido las obligaciones establecidas en el artículo 26, apartado 1, de la Directiva 2019/1937, de tal manera que, habida cuenta asimismo de las consideraciones expuestas en los apartados 91 a 97 de la presente sentencia, procede considerar de manera indubitada que no se ha garantizado la plena efectividad del Derecho de la Unión.
- 107 Por lo que se refiere, a continuación, a la duración de la infracción, que debe tenerse en cuenta a la hora de fijar el importe de la multa coercitiva que ha de imponerse, procede declarar que el incumplimiento de que se trata perduró tras expirar el plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022.
- 108 Por último, en lo que atañe a la determinación de la capacidad de pago de la República de Polonia, como se ha precisado en los apartados 84 a 86 de la presente sentencia, no procede tener en cuenta, en el método de cálculo del factor «n», la importancia de la población de dicho Estado miembro en la medida considerada por la Comisión en virtud de la Comunicación de 2023.
- 109 A la luz de lo anterior, habida cuenta de la facultad de apreciación conferida al Tribunal de Justicia por el artículo 260 TFUE, apartado 3, con arreglo al cual este no puede, en lo que atañe a la multa coercitiva que imponga, fijar un importe superior al indicado por la Comisión, procede, en caso de que el incumplimiento declarado en el apartado 38 de la presente sentencia persista en la fecha del pronunciamiento de esta sentencia, condenar a la República de Polonia a pagar a la Comisión, a partir de esa fecha y hasta que dicho Estado miembro ponga fin a tal incumplimiento, una multa coercitiva diaria de 40 000 euros.

Costas

- 110 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República de Polonia y haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

- 1) Declarar que, al no haber adoptado, a la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión Europea de 15 de julio de 2022, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en 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, por tanto, al no haber comunicado dichas disposiciones a la Comisión, la República de Polonia incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 26, apartados 1 y 3, de la citada Directiva.**
- 2) Declarar que, al no haber adoptado, a la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia, las medidas necesarias para transponer a su Derecho interno las disposiciones de la Directiva 2019/1937 ni, por tanto, haber comunicado tales medidas a la Comisión, la República de Polonia persistió en su incumplimiento.**
- 3) Condenar a la República de Polonia a pagar a la Comisión:**
 - una suma a tanto alzado de 7 000 000 de euros;**
 - en caso de que el incumplimiento declarado en el punto 1 del fallo persista en la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia, una multa coercitiva diaria de 40 000 euros a partir de esta fecha y hasta que dicho Estado miembro ponga fin a ese incumplimiento.**
- 4) La República Polonia cargará, además de con sus propias costas, con las de la Comisión.**

Firmas