Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 6 de marzo de 2025 *

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión — Directiva (UE) 2019/1937 — Artículo 26, apartados 1 y 3 — 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 — Criterios para determinar el importe de la sanción — Aplicación automática de un coeficiente de gravedad»

En el asunto C-152/23,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3, el 13 de marzo de 2023,

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

parte demandante,

contra

República Checa, representada por el Sr. T. Müller, la Sra. J. Očková y los Sres. M. Smolek y J. Vláčil, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Reino de Bélgica,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, y el Sr. A. Kumin y la Sra. I. Ziemele (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

* Lengua de procedimiento: checo.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

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

dicta la siguiente

Sentencia

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

– Declare que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 26, apartados 1 y 3, de 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), al no haber adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva y al no haber comunicado a la Comisión tales disposiciones.

– Condene a la República Checa a pagar a la Comisión una suma a tanto alzado correspondiente al más elevado de los dos importes siguientes:

  – un importe a tanto alzado diario de 4 900 euros multiplicado por el número de días que hayan transcurrido entre el día siguiente a la expiración del plazo de transposición que fija la Directiva 2019/1937 y la fecha en que se ponga fin a la infracción o, en su defecto, la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto;

  – una suma a tanto alzado mínima de 1 372 000 euros.

– En caso de que el incumplimiento al que se refiere el primer guion persista hasta la fecha del pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto, condene a la República Checa a pagar a la Comisión una multa coercitiva de 19 110 euros por cada día de retraso desde que se dicte esta sentencia hasta que la República Checa cumpla las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2019/1937.

– Condene en costas a la República Checa.

Marco jurídico

Directiva 2019/1937

2 El considerando 1 de la Directiva 2019/1937 tiene el siguiente tenor:

«[…] Los denunciantes 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 denunciantes.»

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 establece lo siguiente:

«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 secciones 3 y 4, respectivamente, a las «multas coercitivas» y al «pago a tanto alzado».

6 La sección 3.2 de la Comunicación de 2023, relativa a la aplicación del coeficiente de gravedad al calcular la multa coercitiva diaria, dispone lo siguiente:

«Una infracción relativa […] 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.

[…]»

7 Con arreglo a la sección 3.2.2 de dicha Comunicación:

«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 […]».

8 Según la sección 3.3 de la misma Comunicación, titulada «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.

[…]»

9 La sección 3.4 de dicha Comunicación, titulada «Capacidad de pago del Estado miembro», establece lo siguiente:

«[…]

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:

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

[…]

[…] 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.

[…]»

10 La sección 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 […]

[…]».

11 La sección 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].

[…]»

12 En virtud de lo dispuesto en la sección 4.2.2 de la misma Comunicación:

«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.

[…]»

13 El anexo I de la Comunicación de 2023, titulado «Datos utilizados para determinar las sanciones financieras propuestas al Tribunal [de Justicia]», dispone, en su punto 2, que la tasa fija aplicable a la suma a tanto alzado que se menciona en la sección 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 Checa se fija en 0,49. En el punto 5 de ese mismo anexo se precisa que la suma a tanto alzado mínima que se establece para dicho Estado miembro asciende a 1 372 000 euros.

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

14 El 27 de enero de 2022, la Comisión remitió un escrito de requerimiento a la República Checa en el que le reprochaba que no le hubiese comunicado todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2019/1937, cuyo plazo de transposición había expirado el 17 de diciembre de 2021. En su respuesta de 21 de marzo de 2022, la República Checa notificó diversas medidas respecto de las cuales alegaba que posibilitaban una transposición parcial de dicha Directiva. Además, en su respuesta de 25 de marzo de 2022, el citado Estado miembro señaló que dos medidas que se estaban elaborando finalizarían el proceso de transposición a finales del primer semestre de 2023. Dichas respuestas iban acompañadas de un documento explicativo que indicaba, en particular, respecto de cada disposición de la Directiva 2019/1937, la disposición o disposiciones nacionales que garantizaban la transposición de dicha Directiva.

15 A falta de una comunicación posterior sobre la transposición de la citada Directiva, la Comisión remitió, el 15 de julio de 2022, un dictamen motivado a la República Checa en el que la instaba a dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la referida Directiva en el plazo de dos meses a partir de la recepción de dicho dictamen.

16 En su respuesta al dictamen motivado, fechada el 9 de septiembre de 2022, la República Checa destacó que consideraba que la Directiva 2019/1937 había sido parcialmente transpuesta mediante las medidas que había notificado hasta ese momento a la Comisión, así como a través de la práctica administrativa de las autoridades nacionales. Dicho Estado miembro indicó, además, que, en cualquier caso, algunas disposiciones de la citada Directiva no requerían medidas específicas de transposición. Asimismo, recordó que la ley de transposición de la referida Directiva se adoptaría a finales del primer semestre de 2023.

17 El 14 de septiembre de 2022, la República Checa comunicó a la Comisión una serie medidas de transposición adicionales y una versión actualizada del documento explicativo. En su respuesta complementaria al dictamen motivado, de 1 de diciembre de 2022, la informó asimismo de que los proyectos de ley necesarios para transponer completa y efectivamente la Directiva 2019/1937 habían sido presentados al legislador nacional el 30 de noviembre de 2022.

18 Al considerar que dicho Estado miembro seguía sin dar cumplimiento a sus obligaciones, la Comisión decidió, el 13 de marzo de 2023, interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

19 Los días 20 y 21 de junio de 2023, la República Checa notificó a la Comisión una serie de medidas adicionales de transposición de la Directiva 2019/1937, concretamente la zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (Ley 171/2023, de Protección de los Denunciantes; en lo sucesivo, «Ley 171/2023) y la zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (Ley 172/2023, de Modificación de Determinadas Leyes en el Contexto de la Adopción de Ley de Protección de los Denunciantes; en lo sucesivo, «Ley 172/2023)». Estas dos Leyes entraron en vigor el 1 de agosto de 2023.

20 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de octubre de 2023, se admitió la intervención del Reino de Bélgica en apoyo de las pretensiones de la República Checa.

21 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2023, se suspendió el procedimiento hasta que se dictara sentencia en el asunto C-147/23. Tras el pronunciamiento de la sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes) (C-147/23, EU:C:2024:346), el procedimiento se reanudó en el presente asunto mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia del mismo día.

22 Mediante escrito de 28 de mayo de 2024, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que podía considerarse que la transposición de la Directiva 2019/1937 por parte de la República Checa había concluido el 1 de agosto de 2023. Por tanto, la citada institución, por una parte, desistió parcialmente de su recurso, renunciando a su pretensión de que se impusiera una multa coercitiva, y, por otra parte, adaptó sus pretensiones dirigidas a que se condenara a dicho Estado miembro al pago de una suma a tanto alzado, solicitando por este concepto un importe de 2 895 900 euros.

Sobre el recurso

Sobre el incumplimiento según el artículo 258 TFUE

Alegaciones de las partes

23 La Comisión recuerda que, en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, los Estados miembros están obligados a adoptar las disposiciones necesarias para transponer a su ordenamiento jurídico interno las directivas dentro de los plazos señalados en estas y a comunicarle inmediatamente dichas disposiciones.

24 La citada institución precisa que la existencia de cualquier incumplimiento de estas obligaciones debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado que le hubiese remitido.

25 Pues bien, en el presente asunto, la República Checa no adoptó las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para transponer la Directiva 2019/1937 ni informó a la Comisión de su adopción antes de que expirara el plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022.

26 A este respecto, las disposiciones notificadas por la República Checa durante el procedimiento administrativo previo, que fueron adoptadas antes de la entrada en vigor de la Directiva 2019/1937, no pueden constituir una transposición adecuada de esta, teniendo en cuenta su alcance general y la falta de referencia en ellas a dicha Directiva. Así, según la Comisión, ninguna de las disposiciones notificadas contiene medidas específicas para proteger a los denunciantes, como exige la citada Directiva.

27 Además, la Comisión destaca que una práctica administrativa no puede equivaler a una transposición de las disposiciones de una directiva, en vista de las exigencias de estabilidad y de seguridad jurídica que caracterizan su aplicación por parte de los Estados miembros.

28 La República Checa reconoce que la transposición completa de la Directiva 2019/1937 no estaba garantizada en Derecho nacional al expirar el plazo previsto en el dictamen motivado y precisa que la ley que posibilitaría tal transposición debía adoptarse en los días siguientes a la presentación del escrito de contestación.

29 Sin embargo, dicho Estado miembro cuestiona tanto la admisibilidad del recurso como su fundamento.

30 Así, en primer lugar, afirma que la Comisión modificó el objeto del litigio en el escrito de interposición. El incumplimiento que el presente recurso le imputa difiere, a su parecer, del que se definió en el dictamen motivado, ya que la Comisión no tuvo en cuenta las disposiciones de transposición parcial que se comunicaron antes de la notificación del dictamen motivado, a pesar de que no cuestionó su pertinencia, como se desprende del propio tenor de dicho dictamen. Considera que, al actuar de este modo, la Comisión no determinó con precisión el alcance del incumplimiento que se le imputa y vulneró el derecho de defensa de la República Checa.

31 En segundo lugar, el recurso carece de fundamento en lo que respecta a las disposiciones de la Directiva 2019/1937 que fueron transpuestas mediante las disposiciones notificadas por la República Checa y por medio de determinadas prácticas administrativas. Afirma que el carácter general de algunas de estas disposiciones notificadas, que el referido Estado miembro no niega, no significa que no hayan podido aplicar de manera adecuada dicha Directiva. La República Checa alega que identificó, de un total de veintinueve artículos de la referida Directiva, ciento dos disposiciones que debían evaluarse en relación con la necesidad de transponerlas al Derecho nacional. Expone que cuarenta y nueve de ellas son objeto de una transposición sobre la base de la normativa existente y que veintitrés no se consideraron pertinentes desde el punto de vista de la transposición. Por consiguiente, el incumplimiento debe limitarse, a su parecer, a treinta disposiciones.

32 Antes de nada, el nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (Decreto del Gobierno 145/2015, sobre las Disposiciones Relativas a la Comunicación de Sospechas de Conductas Ilícitas en el Ejercicio de las Funciones; en lo sucesivo, «Decreto 145/2015»), que la República Checa comunicó a la Comisión, permite, según el citado Estado miembro, aplicar veintiocho disposiciones de la Directiva 2019/1937 en lo que respecta a los denunciantes que se rigen por el estatuto de la función pública, entre otros los artículos 1 y 6, así como los artículos 5, punto 11, y 19 de dicha Directiva.

33 A continuación, en lo que atañe a los denunciantes que no se rigen por el estatuto de la función pública, el marco legal general constituido, entre otros, por el Código Penal, el Código Civil, el Código de Procedimiento Administrativo y el Código de Trabajo garantiza una protección mínima. La República Checa considera que las disposiciones específicas de este marco legal posibilitan la transposición, entre otros, de los artículos 3, apartado 1, 5, puntos 5, 7 y 9, 11, apartado 6, 12, apartados 1 a 3 y 5, 16, apartados 2 y 4, 20, apartados 1 y 2, 21, apartados 5, 6 y 8, 22 y 23, apartados 1 y 2, de la Directiva 2019/1937.

34 Por último, la República Checa estima que los artículos 1, 2, apartado 2, 3, apartado 4, 8, apartados 7, 8 y 9, párrafos segundo y tercero, 11, apartados 3 a 5, 15, apartado 2, 17, 21, apartado 4, 25, 26, apartado 1, y 27 a 29 y las partes I y II del anexo de la Directiva 2019/1937 carecen de pertinencia desde el punto de vista de la transposición, de modo que su transposición al Derecho nacional no es necesaria, a juicio del citado Estado miembro.

35 En su escrito de réplica, la Comisión precisa, primero, que tanto del dictamen motivado como del escrito de interposición se desprende que reprocha a la República Checa que no haya adoptado un acto positivo de transposición de la Directiva 2019/1937. Por tanto, estima que no modificó el objeto del litigio en el escrito de interposición.

36 Segundo, la Comisión recuerda que la adopción de un acto positivo de transposición que haga referencia a la directiva que debe transponerse es una exigencia que permite a los ciudadanos y a las personas jurídicas conocer plenamente los derechos que para ellos se derivan de la directiva en cuestión.

37 Por último, la Comisión indica que no se excluye que el acto positivo de transposición remita a una normativa ya existente. No obstante, en vista de la obligación de cooperación leal que se impone a los Estados miembros, no sería aceptable que un Estado miembro que admite un retraso en la transposición de una directiva comunique a la Comisión, en la fase del procedimiento administrativo previo, diferentes actos nacionales de carácter general que no se refieren específicamente a la directiva que ha de transponerse. La Comisión señala que la eficacia de su acción se ve necesariamente menoscabada por tal conducta.

38 En su escrito de dúplica, la República Checa, haciendo referencia al dictamen motivado, reitera, en primer término, su crítica de que se ha modificado el objeto del incumplimiento, ya que de dicho dictamen y del procedimiento que lo precedió se desprende claramente, a su juicio, que la Comisión consideraba que el citado Estado miembro había llevado a cabo una transposición parcial de la Directiva 2019/1937. Así, la Comisión no indicó en el dictamen motivado las razones por las que consideraba que las disposiciones notificadas no eran pertinentes.

39 En segundo término, la República Checa, basándose en 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), recuerda que corresponde a la Comisión demostrar, en el procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 3, la falta de transposición, obligación que no cumple, a juicio del citado Estado miembro, indicando que las disposiciones notificadas no hacen referencia a la Directiva 2019/1937.

40 Además, la carga administrativa que implica el examen de las disposiciones notificadas no puede eximir a la Comisión de su obligación de probar el incumplimiento imputado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– *Sobre la admisibilidad*

41 La República Checa considera, en primer término, que la Comisión amplió el objeto del recurso en el escrito de interposición, destacando en dicho escrito una falta completa de transposición de la Directiva 2019/1937 al Derecho nacional, pese a que, en el dictamen motivado, había dejado constancia de una transposición incompleta de dicha Directiva.

42 Debe recordarse que la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión [sentencia de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (Impuesto de matriculación), C-552/15, EU:C:2017:698, apartado 28 y

jurisprudencia citada]. Por lo demás, con arreglo al artículo 258 TFUE, el dictamen motivado de la Comisión delimita el objeto de un recurso por incumplimiento, de manera que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que dicho dictamen motivado. No obstante, esta exigencia no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre los cargos enunciados en la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones de la demanda cuando el objeto del litigio, tal como se define en el dictamen motivado, no se ha ampliado ni modificado. La Comisión puede, en particular, precisar sus cargos iniciales en el escrito de interposición, siempre que no modifique el objeto del litigio (sentencia de 16 de abril de 2015, Comisión/Alemania, C-591/13, EU:C:2015:230, apartado 19 y jurisprudencia citada).

43 En el presente asunto, del dictamen motivado de 15 de julio de 2022 se desprende que la Comisión reprochaba a la República Checa que no hubiese adoptado ni comunicado todas las disposiciones necesarias para transponer la Directiva 2019/1937, extremo que dicho Estado miembro no niega. A este respecto, el citado Estado miembro precisa que, en respuesta al dictamen motivado, comunicó a la Comisión una serie de elementos de su normativa existente que, según alegaba, posibilitaban la transposición de determinadas disposiciones de la referida Directiva.

44 Pues bien, en su escrito de interposición, la Comisión, recordando que considera que la transposición de una directiva requiere la adopción de un acto positivo que haga referencia a dicha directiva, solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Checa no ha adoptado ni comunicado un acto de esa naturaleza y, por consiguiente, que ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 26, apartados 1 y 3, de la Directiva 2019/1937.

45 Así pues, no puede considerarse que la Comisión haya ampliado el objeto del recurso en relación con el definido en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022.

46 En segundo término, la República Checa sostiene que la Comisión no indicó, con la precisión y la claridad necesarias, las razones por las que las disposiciones que le había notificado durante el procedimiento administrativo previo como medidas de transposición parcial de la Directiva 2019/1937 no permitían reducir el objeto del incumplimiento imputado.

47 Como se ha recordado en el apartado 44 de la presente sentencia, tanto del dictamen motivado como del presente recurso se desprende que la Comisión reprocha a la República Checa que no hubiera adoptado un acto positivo que posibilitara la transposición de la Directiva 2019/1937 y que contuviera una referencia a dicha Directiva, así como que no hubiera comunicado tal acto.

48 A este respecto, según jurisprudencia reiterada, si una directiva prevé expresamente que los Estados miembros están obligados a garantizar que las disposiciones necesarias para su cumplimiento hagan referencia a dicha directiva o vayan acompañadas de tal referencia en su publicación oficial, es necesario, en todo caso, que los Estados miembros adopten un acto positivo de transposición de la directiva de que se trate [sentencia de 14 de marzo de 2024, Comisión/Letonia (Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas), C-454/22, EU:C:2024:235, apartado 33 y jurisprudencia citada].

49 Pues bien, en el presente asunto, aunque la República Checa había precisado tanto durante el procedimiento administrativo previo como en su escrito de contestación que un acto positivo de transposición que se refería expresamente a la Directiva 2019/1937 estaba en vías de ser adoptado, consta que, en la fecha de la interposición del recurso, tal acto no existía.

50 Por tanto, dicho Estado miembro no puede alegar la inadmisibilidad del presente recurso basándose en que no estaba en condiciones de conocer el alcance del incumplimiento que se le imputaba, cuando, en realidad, por una parte, él mismo había iniciado el procedimiento legislativo nacional para dar cumplimiento a las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 2019/1937 y, por otra parte, el acto positivo de transposición cuya adopción anunciaba no debía entrar en vigor hasta el 1 de agosto de 2023, esto es, casi cinco meses después de la interposición del presente recurso y más de diecinueve meses después del 17 de diciembre de 2021, fecha en la que había expirado el plazo de transposición de la Directiva 2019/1937.

51 De lo anterior se deriva que el presente recurso es admisible.

– *Sobre el fondo*

52 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. Asimismo, el artículo 26, apartado 3, de la citada Directiva precisa que, cuando los Estados miembros adopten tales disposiciones nacionales, estas deben hacer referencia a la Directiva de que se trata o ir acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Además, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 3, de esta Directiva, correspondía a los Estados miembros comunicar a la Comisión el texto de tales disposiciones nacionales.

53 Según jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado, sin que los cambios ocurridos posteriormente puedan ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 28 y jurisprudencia citada].

54 Por otra parte, como se ha recordado en el apartado 48 de la presente sentencia, si una directiva prevé expresamente que los Estados miembros están obligados a garantizar que las disposiciones necesarias para su cumplimiento hagan referencia a dicha directiva o vayan acompañadas de tal referencia en su publicación oficial, es necesario, en todo caso, que los Estados miembros adopten un acto positivo de transposición de la directiva de que se trate [sentencia de 14 de marzo de 2024, Comisión/Letonia (Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas), C-454/22, EU:C:2024:235, apartado 33 y jurisprudencia citada].

55 En el presente asunto, tras haber comprobado que la República Checa no le había comunicado todas las disposiciones necesarias para transponer completamente la Directiva 2019/1937, la Comisión remitió a dicho Estado miembro, el 15 de julio de 2022, un dictamen motivado, instándolo a dar cumplimiento a las obligaciones mencionadas en dicho dictamen en el plazo de dos meses, que comenzaba a correr desde la recepción de este.

56 Pues bien, como se desprende del escrito de contestación y del escrito de dúplica presentados por la República Checa en el presente procedimiento, al expirar dicho plazo, el citado Estado miembro no había adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2019/1937 y, en consecuencia, tampoco había comunicado tales disposiciones a la Comisión.

57 No obstante, de su respuesta de 9 de septiembre de 2022 y de la comunicación que efectuó el 14 de septiembre de 2022 se desprende que, en esta última fecha, la Comisión había sido destinataria de una serie de disposiciones contenidas, en particular, en el Código Civil, en el Código de Procedimiento Administrativo, en el Código de Trabajo y en el Decreto 145/2015 como medidas de transposición parcial de la Directiva 2019/1937. La República Checa había indicado asimismo a la Comisión que determinadas disposiciones de dicha Directiva ya habían sido transpuestas, dada la conformidad con estas de la práctica administrativa nacional, y que, en cualquier caso, otras muchas disposiciones de dicha Directiva no requerían transposición. Además, el citado Estado miembro había precisado que estaba previsto que, a finales del primer semestre de 2023, entrase en vigor un acto positivo de transposición de esta misma Directiva.

58 A este respecto, en primer término, al indicar que la transposición de la Directiva 2019/1937 debía haber finalizado durante el año 2023, la República Checa reconoce que no se había realizado una transposición completa de dicha Directiva al Derecho nacional ni al terminar el plazo previsto en el artículo 26, apartado 1, de esta ni al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado, esto es, el 15 de septiembre de 2022.

59 En segundo término, por lo que respecta a las disposiciones de Derecho nacional comunicadas a la Comisión durante el procedimiento administrativo previo, por una parte, teniendo en cuenta la jurisprudencia mencionada en el apartado 54 de la presente sentencia, el hecho de que el Derecho de un Estado miembro vigente antes de la entrada en vigor de la Directiva 2019/1937 ya fuera conforme con esta Directiva según ese Estado miembro no basta para excluir la obligación de dicho Estado miembro de transponer la referida Directiva a su ordenamiento jurídico ni, por tanto, para justificar tal incumplimiento [sentencia de 14 de marzo de 2024, Comisión/Letonia (Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas), C-454/22, EU:C:2024:235, apartado 42].

60 Por otra parte, si bien es cierto, como destaca la República Checa, que corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado, no es menos cierto que, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, los Estados miembros están obligados a ayudar a la Comisión en el cumplimiento de su misión, consistente, en particular, de conformidad con el artículo 17 TUE, apartado 1, en velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado FUE, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de este [sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Suecia (Instalaciones de tratamiento de aguas residuales), C-22/20, EU:C:2021:669, apartado 144 y jurisprudencia citada].

61 Pues bien, la República Checa no comenzó a notificar a la Comisión las disposiciones de su Derecho nacional que transponían determinadas disposiciones de la Directiva 2019/1937 hasta después de que la citada institución le hubiese notificado el escrito de requerimiento.

62 Además, la comunicación de tales disposiciones de Derecho nacional continuó durante todo el procedimiento, hasta el 14 de septiembre de 2022, es decir, solo un día antes de que expirase el plazo fijado en el dictamen motivado, pese a que dichas disposiciones estaban en vigor en el ordenamiento jurídico checo antes de la adopción de la citada Directiva.

63 En tercer término, debe recordarse que las disposiciones de una directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica, que obliga a que, cuando la directiva tenga como finalidad crear derechos en favor de los particulares, los beneficiarios puedan conocerlos plenamente [sentencia de 12 de mayo de 2022, U. I. (Representante aduanero indirecto), C-714/20, EU:C:2022:374, apartado 59].

64 Pues bien, dado que las disposiciones del Derecho nacional notificadas por la República Checa no contienen ninguna referencia a la Directiva 2019/1937, no puede considerarse que respondan a las exigencias que se han detallado en el apartado anterior.

65 Por lo demás, en cuanto a las prácticas administrativas invocadas por la República Checa como medida de transposición de la Directiva 2019/1937, es preciso señalar que una práctica carente de la publicidad adecuada es, por naturaleza, modificable a discreción de la Administración, de modo que no puede considerarse que constituya un cumplimiento válido de las obligaciones que incumben a un Estado miembro en virtud del Tratado FUE [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 81 y jurisprudencia citada].

66 En cuarto término, en lo que atañe al carácter no pertinente de determinadas disposiciones de la Directiva 2019/1937 respecto de las cuales la República Checa sostiene que su transposición al Derecho nacional no es necesaria, basta con recordar que tal apreciación de un Estado miembro no puede, manifiestamente, ser suficiente para eximirlo de su obligación de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a una directiva ni tampoco de la de comunicar a la Comisión las medidas de transposición de tal directiva [sentencia de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 88].

67 En consecuencia, procede declarar que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 26, apartados 1 y 3, de la Directiva 2019/1937 al no haber adoptado, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva 2019/1937 y, por tanto, al no haber comunicado a la Comisión tales disposiciones.

Sobre la pretensión basada en el artículo 260 TFUE, apartado 3

Alegaciones de las partes

68 Para fijar el importe de la suma a tanto alzado, la Comisión se basa en los principios generales de la sección 2 de la Comunicación de 2023 y en el método de cálculo que figura en las secciones 3 y 4 de dicha Comunicación. En particular, la citada institución indica que la determinación del importe de la suma a tanto alzado 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.

69 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 a la sección 3.2.2 de la citada Comunicación, aplica sistemáticamente un coeficiente de gravedad de 10 en caso de total omisión de la comunicación de las disposiciones de transposición de una directiva, dado que toda falta de transposición de una directiva y de comunicación de tales disposiciones presenta el mismo grado de gravedad, con independencia de la naturaleza de las disposiciones de la directiva de que se trate.

70 En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de la infracción, la Comisión explica que esta equivale, en lo que atañe al cálculo de la suma a tanto alzado, al número de días en que haya persistido la infracción. Esta duración se calcula de conformidad con la sección 4.2.1 de la Comunicación de 2023 y corresponde al número de días transcurridos entre el día siguiente a la expiración del plazo de transposición de la directiva en cuestión y aquel en el que se haya puesto fin a la infracción.

71 En tercer lugar, en cuanto 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, la Comisión indica que 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 cociente se pondera en dos tercios, mientras que el segundo se pondera en un tercio. Con arreglo al citado punto 3, el factor «n» de la República Checa es de 0,49.

72 En consecuencia, la Comisión propone, en virtud de la sección 4.2 de la Comunicación de 2023, aplicar un coeficiente de gravedad de 10 y un factor «n» de 0,49. 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 que corresponde a la suma de 4 900 euros, que se multiplica por el número de días en que haya persistido el incumplimiento, de conformidad con la sección 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 1 372 000 euros, que es la suma a tanto alzado mínima fijada para la República Checa en el punto 5 del anexo I de la Comunicación de 2023.

73 En su escrito de contestación, la República Checa alega que, al apreciar la gravedad del incumplimiento, corresponde a la Comisión tener en cuenta la normativa nacional existente. Dado que las disposiciones notificadas durante el procedimiento administrativo previo posibilitan, según dicho Estado miembro, la transposición de determinadas disposiciones de la Directiva 2019/1937, se impone que sean tenidas en cuenta al fijar el importe de la suma a tanto alzado, en virtud del principio de igualdad de trato, puesto que la Comisión debe distinguir los casos de no transposición completa de los casos de no transposición parcial. De ello resulta, a juicio de la República Checa, que el coeficiente de gravedad no puede exceder de 4.

74 En sus pretensiones adicionales de 28 de mayo de 2024, la Comisión propone, a raíz de la notificación por parte de la República Checa de la entrada en vigor, el 1 de agosto de 2023, de las Leyes 171/2023 y 172/2023, que se considere que el número de días en que ha persistido la infracción es el comprendido entre el 18 de diciembre de 2021, esto es, el día siguiente al de expiración del plazo de transposición de la Directiva 2019/1937, y el 31 de julio de 2023, es decir, el día anterior al de la entrada en vigor de las leyes que posibilitaron la transposición de dicha Directiva. De ello resulta que el importe diario propuesto es de 4 900 euros (10 x 0,49 x1 000), que debe multiplicarse por el número de días en que ha persistido la infracción, es decir, 591 días. Por tanto, el importe de la suma a tanto alzado solicitada es de 2 895 900 euros.

75 El 17 de junio de 2024, la República Checa presentó observaciones en las que consideró que, teniendo en cuenta las disposiciones de transposición parcial de la Directiva 2019/1937 comunicadas a la Comisión durante el procedimiento administrativo previo, así como la cooperación de la que ha hecho muestra, el coeficiente de gravedad aplicado no debería ser superior a 3.

Apreciación del Tribunal de Justicia

76 El artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo primero, establece que, cuando la Comisión presente un recurso ante el Tribunal de Justicia 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, puede, 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 artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo segundo, si el Tribunal de Justicia comprueba la existencia del incumplimiento, puede 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.

77 Dado que, como se desprende del apartado 67 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 Checa no había adoptado ni, por tanto, comunicado a la Comisión todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para transponer lo establecido en la Directiva 2019/1937 a su Derecho interno, el incumplimiento así declarado está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3.

78 Por lo demás, conviene recordar que el objetivo que persigue el 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 pecuniarias en los casos de incumplimiento de la obligación de comunicar las disposiciones nacionales de transposición de una directiva adoptada con arreglo al procedimiento legislativo [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 57 y jurisprudencia citada].

79 Para alcanzar este objetivo, el artículo 260 TFUE, apartado 3, prevé, en particular, la imposición de una suma a tanto alzado como sanción pecuniaria.

80 La condena al pago de una suma a tanto alzado descansa en la apreciación de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro de que se trate para los intereses privados y públicos, en especial cuando el incumplimiento se haya mantenido largo tiempo [véase, en este sentido, la sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 59 y jurisprudencia citada].

81 A este respecto, la Comisión motiva la naturaleza y el importe de las sanciones pecuniarias solicitadas teniendo en cuenta las directrices que ha adoptado, 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 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 60 y jurisprudencia citada].

82 Por lo que respecta a la oportunidad de imponer una suma a tanto alzado, 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 pecuniarias

que resulten apropiadas, en particular para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 62 y jurisprudencia citada].

83 En el presente asunto, procede considerar que, a pesar de que la República Checa cooperó con los servicios de la Comisión durante el procedimiento administrativo previo y de que le comunicó una serie de disposiciones de su Derecho existente que podían suponer una transposición de determinadas disposiciones de la Directiva 2019/1937, el conjunto de los elementos jurídicos y fácticos en torno al incumplimiento declarado constituye un indicador de que la prevención efectiva de la repetición en el futuro de 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. Primero, la República Checa no notificó a la Comisión las disposiciones de su Derecho nacional que consideraba que transponían determinadas disposiciones de la Directiva 2019/1937 hasta después de que la citada institución le hubiese notificado el escrito de requerimiento de 27 de enero de 2022. Segundo, las notificaciones continuaron hasta el 14 de septiembre de 2022, es decir, solo un día antes de que expirase el plazo fijado en el dictamen motivado de 15 de julio de 2022, a pesar de que las disposiciones notificadas estaban en vigor en el ordenamiento jurídico nacional antes de la adopción de la Directiva 2019/1937. Por último, es preciso señalar que, hasta la entrada en vigor, el 1 de agosto de 2023, de las Leyes 171/2023 y 172/2023, las disposiciones notificadas no posibilitaban una transposición efectiva, específica y completa de dicha Directiva, como se ha recordado en el apartado 64 de la presente sentencia.

84 En lo que respecta al cálculo del importe de la suma a tanto alzado, debe recordarse que, 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 un procedimiento iniciado sobre la base de esta disposición, el Tribunal de Justicia solo posee 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 esta [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 67 y jurisprudencia citada].

85 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 fijar el importe de la suma a tanto alzado a cuyo pago puede ser condenado un Estado miembro en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, 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 del incumplimiento declarado, el período durante el cual este ha persistido y la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartados 68 y 87 y jurisprudencia citada].

86 Debe recordarse, asimismo, que, en el marco de esta facultad de apreciación, directrices como 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 dicha institución hace propuestas al Tribunal de Justicia [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 69 y jurisprudencia citada].

87 En el presente asunto, la Comisión se basó en la Comunicación de 2023 para justificar su pretensión de que se condenase a la República Checa al pago de una suma a tanto alzado, así como para fijar el importe de esta.

88 En primer lugar, por lo que respecta a la gravedad del incumplimiento declarado, de la sección 3.2 de la Comunicación de 2023 se desprende que, según la Comisión, la no comunicación de las disposiciones que posibilitan la transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo se considera en todos los casos grave. Por consiguiente, este incumplimiento justifica, a su parecer, la aplicación automática de un coeficiente de gravedad de 10.

89 La República Checa cuestiona la magnitud de dicho coeficiente y el carácter automático de su aplicación en las circunstancias del incumplimiento declarado.

90 A este respecto, cabe recordar que la obligación de adoptar disposiciones para garantizar la transposición completa de una directiva y la obligación de comunicarlas a la Comisión constituyen obligaciones básicas de los Estados miembros destinadas a garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión y, por tanto, debe considerarse que su incumplimiento reviste una gravedad considerable [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 72 y jurisprudencia citada].

91 En el presente asunto, es preciso subrayar que la Directiva 2019/1937 es un instrumento esencial del Derecho de la Unión, en la medida en que establece, según su artículo 1, en relación con su considerando 1, normas mínimas comunes que proporcionan un elevado nivel de protección equilibrada y efectiva 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, las disposiciones de dicha Directiva establecen la obligación, tanto para las entidades del sector público como para las del sector privado, de implantar canales de denuncia interna y procedimientos de recepción y de seguimiento de las 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 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 73].

92 Pues bien, la falta de transposición de las disposiciones de la Directiva 2019/1937 en el plazo fijado menoscaba necesariamente el 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 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 74].

93 Dicho esto, 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 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 75], como se ha recordado en el apartado 85 de la presente sentencia.

94 Este es la razón por la cual el Tribunal de Justicia ha declarado que la aplicación automática de un mismo coeficiente de gravedad en todos los casos de falta de transposición completa de una directiva y, por tanto, de falta de comunicación de las medidas de transposición de dicha directiva impide necesariamente adaptar el importe de las sanciones pecuniarias a las circunstancias que caractericen la infracción e imponer sanciones proporcionadas [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 76].

95 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha puntualizado que, 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 del incumplimiento de dicha obligación para los intereses privados y públicos, como establece la sección 3.2.2 de la Comunicación de 2023 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 77].

96 En el presente asunto, la República Checa ha alegado, en su escrito de contestación, que la Directiva 2019/1937 ya había sido parcialmente transpuesta al Derecho checo.

97 Mediante dos comunicaciones, una de 21 de marzo y otra de 14 de septiembre de 2022, la República Checa notificó a la Comisión una serie de disposiciones contenidas, entre otros, en el Código Civil, en el Código de Procedimiento Administrativo, en el Código de Trabajo y en el Decreto 145/2015, que, según dicho Estado miembro, posibilitaban la transposición de cuarenta y nueve disposiciones de la Directiva 2019/1937.

98 En estas circunstancias, debe hacerse constar 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 [véase, en este sentido, la sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 92].

99 No es menos cierto que la propia República Checa reconoció en su escrito de contestación que, antes de la entrada en vigor de las Leyes 171/2023 y 172/2023, las normas que protegían a las personas que informaban sobre infracciones del Derecho estaban dispersas en el ordenamiento jurídico checo y no contenían, contrariamente a lo que exige el artículo 26, apartado 3, de la Directiva 2019/1937, una referencia explícita a la protección de dichas personas.

100 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, en los términos en que dicha protección está 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 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 94].

101 En efecto, como se ha recordado en el apartado 91 de la presente sentencia, al establecer un elevado nivel 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 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 95].

102 Ahora bien, como se ha indicado en el apartado 92 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 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 96].

103 Por consiguiente, habida cuenta del objetivo enunciado en el artículo 1 de la Directiva 2019/1937, en relación con su considerando 1, la falta de adopción de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la transposición completa y precisa de dicha Directiva reviste especial gravedad [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 97].

104 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 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 80 y jurisprudencia citada].

105 Pues bien, consta que, al expirar el plazo de transposición previsto en el artículo 26, apartado 1, de la Directiva 2019/1937, esto es, el 17 de diciembre de 2021, la República Checa no había adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias para transponer, de forma específica y completa, dicha Directiva y, por tanto, tampoco había comunicado tales disposiciones a la Comisión, contrariamente a lo que establece el artículo 26, apartado 3, de la citada Directiva. De ello se deduce que el incumplimiento de que se trata, que no finalizó hasta el 1 de agosto de 2023 con la entrada en vigor de las Leyes 171/2023 y 172/2023, duró más de un año y medio.

106 En tercer lugar, en lo que atañe a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trata, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, sin perjuicio de la posibilidad de que la Comisión proponga sanciones financieras 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 apreciar su capacidad de pago y de fijar 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 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 81 y jurisprudencia citada].

107 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que debe tenerse en cuenta la evolución reciente del PIB del Estado miembro, tal como se presente en la fecha en la que el Tribunal de Justicia examine los hechos [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 82 y jurisprudencia citada].

108 En el presente asunto, el factor «n», que representa la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate en relación con la capacidad de pago de los demás Estados miembros, aplicado por la Comisión en virtud de las secciones 3.4 y 4.2 de la Comunicación de 2023, se define como la media geométrica ponderada del PIB del Estado miembro de que se trate en comparación 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 de que se trate en comparación con la media de las poblaciones de los Estados miembros, que representa un tercio del cálculo del factor «n», como se desprende de la ecuación mencionada en el apartado 9 de la presente sentencia. La Comisión justifica este método de cálculo del factor «n» tanto por el objetivo de mantener una desviación 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», ya que es poco probable que la población varíe significativamente de un año para otro [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 83 y jurisprudencia citada].

109 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que 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 fórmulas establecidas en las secciones 3.4 y 4.2 de la Comunicación de 2023 [véase, en este sentido, la sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartados 84 a 86].

110 Por tanto, de conformidad con la jurisprudencia recordada en el apartado 106 de la presente sentencia y a falta de un criterio pertinente invocado por la Comisión para garantizar la estabilidad del cálculo y mantener una desviación razonable de los factores «n» de los Estados miembros, el importe de la suma a tanto alzado debe fijarse teniendo en cuenta la media del PIB de la República Checa de los tres últimos años.

111 A la luz de estas consideraciones y habida cuenta de la facultad de apreciación reconocida 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, fijar un importe superior al indicado por la Comisión, procede considerar que la prevención efectiva de la repetición en el futuro de infracciones análogas a la que resulta de la infracción del artículo 26, apartados 1 y 3, de la Directiva 2019/1937 que menoscaben la plena efectividad del Derecho de la Unión requiere la imposición de una suma a tanto alzado cuyo importe debe fijarse en 2 300 000 euros.

Costas

112 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 Checa y haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión.

113 El artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento dispone que los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Con arreglo a esta disposición, el Reino de Bélgica cargará con sus propias costas.

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

1) **Declarar que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 26, apartados 1 y 3, de 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, al no haber adoptado, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión Europea de 15 de julio de 2022, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva, y, por tanto, al no haber comunicado a la Comisión tales disposiciones.**

2) **Condenar a la República Checa a abonar a la Comisión Europea una suma a tanto alzado de 2 300 000 euros.**

3) **La República Checa cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**

4) **El Reino de Bélgica cargará con sus propias costas.**

Firmas