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-155/23,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3, el 14 de marzo de 2023,

Comisión Europea, representada por los Sres. J. Baquero Cruz y A. Tokár, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Hungría, representada por el Sr. M. Z. Fehér, en calidad de agente,

parte demandada,

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;

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

* Lengua de procedimiento: húngaro.

Sentencia

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

– Declare que Hungría 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 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 Hungría 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 3 500 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 cese el incumplimiento o, en su defecto, la fecha del pronunciamiento de la sentencia del presente asunto;

  – un importe a tanto alzado mínimo de 980 000 euros.

– En caso de que el incumplimiento al que se refiere el primer guion persista hasta el pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto, condene a Hungría a pagar a la Comisión una multa coercitiva de 13 650 euros por cada día de retraso desde que se dicte esta sentencia hasta que Hungría cumpla las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2019/1937.

– Condene en costas a Hungría.

Marco jurídico

Directiva 2019/1937

2 Los considerandos 1 y 33 de la Directiva 2019/1937 tienen el siguiente tenor:

«(1) […] 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.

[…]

(33) En general, los denunciantes se sienten más cómodos denunciando por canales internos, a menos que tengan motivos para denunciar por canales externos. Estudios empíricos demuestran que la mayoría de los denunciantes tienden a denunciar por canales internos, dentro de la organización en la que trabajan. La denuncia interna es también el mejor modo de recabar información de las personas que pueden contribuir a resolver con

prontitud y efectividad los riesgos para el interés público. Al mismo tiempo, el denunciante debe poder elegir el canal de denuncia más adecuado en función de las circunstancias particulares del caso. […]»

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 8 de la referida Directiva tiene la siguiente redacción:

«1. Los Estados miembros velarán por que las entidades jurídicas de los sectores privado y público establezcan canales y procedimientos de denuncia interna y de seguimiento, previa consulta a los interlocutores sociales y de acuerdo con ellos cuando así lo establezca el Derecho nacional.

[…]

9. El apartado 1 se aplicará a todas las entidades jurídicas del sector público, incluidas las entidades que sean propiedad o estén sujetas al control de dichas entidades.

[…]»

5 El artículo 23, apartado 1, de la citada Directiva dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros establecerán sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias aplicables a las personas físicas o jurídicas que:

[…]

c) promuevan procedimientos abusivos contra las personas a que se refiere el artículo 4;

[…]».

6 El artículo 26 de dicha 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

7 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».

8 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.

[…]»

9 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 […]».

10 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.

[…]»

11 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.

[…]»

12 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 […]

[…]».

13 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].

[…]»

14 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.

[…]»

15 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 Hungría se fija en 0,35. 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 980 000 euros.

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

16 El 27 de enero de 2022, la Comisión remitió un escrito de requerimiento a Hungría en el que le reprochaba que no le hubiese comunicado 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 sus respuestas de 18 de marzo y de 3 de mayo de 2022, Hungría informó a la Comisión de que las disposiciones necesarias estaban siendo elaboradas, ya que la transposición de esta Directiva al Derecho nacional requería la tramitación de una nueva ley y la elaboración de una normativa en forma de decreto gubernamental. La promulgación de esta ley estaba prevista para finales de noviembre de 2022.

17 A falta de una comunicación posterior sobre la transposición de la citada Directiva, la Comisión remitió, el 22 de julio de 2022, un dictamen motivado a Hungría 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.

18 El 13 de septiembre de 2022, Hungría notificó a la Comisión la Ley CLXV de 2013, sobre Reclamaciones y Denuncias de Interés Público (en lo sucesivo, «Ley CLXV de 2013»), y el Decreto Gubernamental n.º 50/2013, de 25 de febrero, sobre el Sistema de Gestión de la Integridad en los Organismos de la Administración Pública y las Normas de Acogida de los Representantes de Intereses (en lo sucesivo, «Decreto Gubernamental n.º 50/2013»), como disposiciones que posibilitaban la transposición parcial de la Directiva 2019/1937.

19 En su respuesta al dictamen motivado, fechada el 15 de septiembre de 2022, Hungría indicó que el proyecto de ley que posibilitaría la transposición completa de la citada Directiva estaba siendo elaborado.

20 Al considerar que dicho Estado miembro seguía sin dar cumplimiento a sus obligaciones, la Comisión decidió, el 14 de marzo de 2023, interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

21 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 7 de enero de 2024, 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 30 de septiembre de 2024, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que podía considerarse que la transposición de la Directiva 2019/1937 por parte de Hungría había concluido el 24 de julio de 2023, fecha de entrada en vigor de la Ley XXV de 2023, sobre las Normas Relativas a las Reclamaciones, a las Denuncias de Interés Público y a los Denunciantes (en lo sucesivo, «Ley XXV de 2023»), y del Decreto Gubernamental n.º 225/2023, de 8 de junio, por el que se designa a los organismos gubernamentales obligados a crear un sistema específico de denuncia de abusos (en lo sucesivo, «Decreto Gubernamental n.º 225/2023»). 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 2 040 500 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, Hungría no adoptó dichas disposiciones ni informó a la Comisión de su adopción antes de que expirara el plazo fijado en el dictamen motivado de 22 de julio de 2022.

26 Hungría indica que la Ley XXV de 2023 fue publicada el 25 de mayo de 2023 para entrar en vigor el sexagésimo día siguiente a dicha fecha. Precisa que también en esa fecha debía entrar en vigor el Decreto Gubernamental n.º 225/2023, adoptado en virtud de la habilitación conferida por la

Ley XXV de 2023. El citado Estado miembro alega, asimismo, que tomó una serie de medidas para notificar dicha Ley a la Comisión inmediatamente después de su publicación, es decir, el 26 de mayo de 2023. Por consiguiente, Hungría considera que la transposición de la Directiva 2019/1937 concluyó en la fecha de entrada en vigor de la citada Ley y del Decreto Gubernamental n.º 225/2023, por lo que debe desestimarse el recurso de la Comisión.

27 Con carácter subsidiario, Hungría recuerda que, durante el procedimiento administrativo previo, notificó a la Comisión la Ley CLXV de 2013 como medida de transposición parcial de la Directiva 2019/1937. A este respecto, basándose en la sentencia de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales) (C-550/18, EU:C:2020:564), Hungría alega que la falta de referencia a esta Directiva en las disposiciones nacionales notificadas no impide tenerlas en cuenta como medidas de transposición parcial, puesto que la referencia a dicha Directiva constituye una mera formalidad.

28 En su escrito de réplica, la Comisión indica que la Ley XXV de 2023 y el Decreto Gubernamental n.º 225/2023, que le fueron notificados por Hungría como disposiciones que posibilitaban la transposición de la Directiva 2019/1937, no habían entrado en vigor el día en que se presentó dicho escrito, esto es, el 12 de julio de 2023.

29 Además, por lo que respecta a las disposiciones de la normativa existente notificadas por Hungría durante el procedimiento administrativo previo, la Comisión señala que el citado Estado miembro no le comunicó ninguna tabla de correspondencias. Pues bien, dicha tabla es con mayor motivo crucial teniendo en cuenta que las disposiciones notificadas proceden de una normativa amplia y general y no permiten por sí solas a la Comisión apreciar su pertinencia como medidas de transposición de lo dispuesto en la Directiva 2019/1937.

30 En cualquier caso, la Comisión recuerda que la transposición de una directiva debe resultar de un acto positivo que contenga una referencia a dicha directiva. No se trata de una mera formalidad, ya que tal referencia permite a los beneficiarios de los derechos que se derivan de la medida de transposición conocer su origen y las consecuencias de esta.

31 En su escrito de dúplica, Hungría señala que, el 14 de junio de 2023, envió a la Comisión una tabla de correspondencias en la que se indicaban las disposiciones de Derecho interno destinadas a transponer la Directiva 2019/1937.

32 Además, según Hungría, la Comisión no puede llegar a la conclusión de que no ha habido transposición o de que no se han notificado en absoluto las disposiciones de transposición por el mero hecho de que las disposiciones que se le han notificado no contengan ninguna referencia a dicha Directiva.

33 Por último, el referido Estado miembro indica, en sus observaciones de 4 de noviembre de 2024 en respuesta a las pretensiones adicionales de la Comisión de 30 de septiembre de 2024, que la citada institución no puede mantener su pretensión de condena de dicho Estado miembro al pago de una suma a tanto alzado a la vista de los diferentes actos de transposición de la Directiva 2019/1937 que le habían sido notificados antes de que se adoptasen la Ley XXV de 2023 y el Decreto Gubernamental n.º 225/2023.

Apreciación del Tribunal de Justicia

34 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.

35 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].

36 Por lo demás, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, 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].

37 En el presente asunto, tras haber comprobado que Hungría no le había comunicado las disposiciones necesarias para transponer la Directiva 2019/1937, la Comisión remitió a dicho Estado miembro, el 22 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.

38 Como se desprende del escrito de contestación y del escrito de dúplica presentados por Hungría en el presente procedimiento, al expirar dicho plazo, el citado Estado miembro no había adoptado tales disposiciones y, por tanto, tampoco las había comunicado a la Comisión.

39 Es cierto que Hungría había notificado a la Comisión, el 13 de septiembre de 2022, la Ley CLXV de 2013 y el Decreto Gubernamental n.º 50/2013 como medidas de transposición parcial de la Directiva 2019/1937. Además, el citado Estado miembro señaló, en su respuesta al dictamen motivado, que el proyecto de ley de transposición de dicha Directiva estaba siendo elaborado.

40 No obstante, debe tenerse en cuenta, en primer término, que, al indicar que la transposición de la Directiva 2019/1937 debía finalizar durante el año 2023, Hungría 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, es decir, el 17 de diciembre de 2021, ni al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado, esto es, el 22 de septiembre de 2022.

41 En segundo término, por lo que respecta a las disposiciones de Derecho nacional notificadas a la Comisión durante el procedimiento administrativo previo, teniendo en cuenta la jurisprudencia mencionada en el apartado 36 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 ese 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].

42 En efecto, 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 a 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].

43 Pues bien, dado que las disposiciones de Derecho nacional notificadas por Hungría durante el procedimiento administrativo previo 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.

44 En consecuencia, procede declarar que Hungría 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 22 de julio de 2022, 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.

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

Alegaciones de las partes

45 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 esta sanción pecuniaria 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.

46 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 obligación de comunicación de las disposiciones de transposición de una directiva, dado que cualquier 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.

47 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.

48 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 Hungría es de 0,35.

49 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 0,35. 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 3 500 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 980 000 euros, que es la suma a tanto alzado mínima fijada para Hungría en el punto 5 del anexo I de la Comunicación de 2023.

50 En su escrito de contestación, Hungría señala, primero, que las propuestas de la Comisión relativas al importe de la suma a tanto alzado no tienen en cuenta, por una parte, que la Ley XXV de 2023 fue publicada el 25 de mayo de 2023 y debía entrar en vigor, al igual que el Decreto Gubernamental n.º 225/2023, el 24 de julio de 2023, con lo que concluiría la transposición de la Directiva 2019/1937, y, por otra parte, que, durante el procedimiento administrativo previo, se había notificado a la Comisión una serie de elementos de la normativa existente que garantizaban una transposición parcial de dicha Directiva.

51 Segundo, Hungría destaca, como circunstancia atenuante, que el presente recurso constituye el primer procedimiento por incumplimiento sobre la base del artículo 260 TFUE, apartado 3, en su contra.

52 Por último, el hecho de que numerosos Estados miembros se hayan retrasado en la transposición de la Directiva 2019/1937 revela, a juicio de Hungría, las serias dificultades a las que se enfrentan los ordenamientos jurídicos nacionales a la hora de adoptar las disposiciones nacionales de transposición.

53 Hungría solicita, con carácter principal, que se desestimen las pretensiones de la Comisión y, con carácter subsidiario, que se reduzca el importe de la suma a tanto alzado propuesta.

54 En su escrito de réplica, la Comisión subraya que, dado que Hungría no le comunicó una tabla de correspondencias en el momento en que le notificó los elementos de su normativa existente que, a juicio del citado Estado miembro, constituían medidas de transposición parcial de la Directiva 2019/1937, no puede valorar la pertinencia de tales medidas.

55 Además, como las sanciones financieras deben determinarse en función de criterios objetivos, dicha institución alega que las circunstancias invocadas por Hungría en su escrito de contestación no pueden justificar una reducción del importe de las sanciones pecuniarias propuestas.

56 En su escrito de dúplica, Hungría señala que la Comisión, a la hora de determinar el importe de las sanciones pecuniarias, no puede dejar de tener en cuenta la normativa existente que le notificó. El enfoque de la Comisión lleva, a juicio de Hungría, a disuadir a los Estados miembros de identificar y de notificar, antes de la transposición completa de una directiva, las disposiciones nacionales que, pese a ser anteriores a la adopción de tal directiva, garantizan una transposición al menos parcial de esta.

57 Por estas razones, Hungría reitera su pretensión de que se desestime el recurso de la Comisión, con carácter principal, y, con carácter subsidiario, de que se reduzca el importe de la suma a tanto alzado propuesta.

58 En sus pretensiones adicionales de 30 de septiembre de 2024, la Comisión, al considerar que la Directiva 2019/1937 había quedado íntegramente transpuesta el 24 de julio de 2023, ha modificado el importe de la suma a tanto alzado solicitada. Propone 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 la expiración del plazo de transposición de dicha Directiva, y el 23 de julio de 2023, es decir, el día anterior al de la entrada en vigor de las medidas de transposición. De ello resulta que el importe diario propuesto es de 3 500 euros (10 x 0,35 x 1 000), que debe multiplicarse por el número de días en que ha persistido la infracción, esto es, 583 días. Por tanto, el importe de la suma a tanto alzado solicitada es de 2 040 500 euros.

59 En sus observaciones de 4 de noviembre de 2024 en respuesta a estas pretensiones, Hungría recuerda la postura que expuso en el escrito de dúplica.

Apreciación del Tribunal de Justicia

60 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 disposiciones necesarias para transponer 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.

61 Dado que, como se desprende del apartado 44 de la presente sentencia, ha quedado acreditado que, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado de 22 de julio de 2022, Hungría 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.

62 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].

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

64 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].

65 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].

66 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].

67 En el presente asunto, procede considerar que, a pesar de que Hungría 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, Hungría no notificó a la Comisión las disposiciones de su Derecho nacional que consideraba que transponían determinadas disposiciones de la Directiva 2019/1937 hasta el 13 de septiembre de 2022, después de haber recibido el dictamen motivado de 22 de julio de 2022. Segundo, esta notificación se efectuó solo unos días antes de que expirase el plazo fijado en el dictamen motivado de 22 de julio de 2022, a pesar de que las disposiciones notificadas en esa fecha ya existían en el ordenamiento jurídico nacional antes de la adopción de la citada Directiva. Por último, las disposiciones notificadas no posibilitaban una transposición efectiva, específica y completa de dicha Directiva, como se ha señalado en el apartado 43 de la presente sentencia.

68 En efecto, por una parte, es preciso señalar que estas disposiciones, notificadas antes de que expirase el plazo fijado en el dictamen motivado de 22 de julio de 2022, no contenían referencia alguna a la Directiva 2019/1937. Pues bien, consta que la comunicación que deben realizar los Estados miembros, de conformidad con el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, tiene por objeto ayudar a la Comisión en el cumplimiento de su misión, consistente, en particular, de conformidad con el artículo 17 TUE, en velar por la aplicación de las disposiciones de los Tratados y de las disposiciones adoptadas por las

instituciones en virtud de estos. Por consiguiente, esta comunicación debe contener información suficientemente clara y precisa en cuanto al contenido de las normas nacionales que transponen una directiva. En este sentido, dicha comunicación, a la cual se puede adjuntar una tabla de correspondencias, debe indicar inequívocamente cuáles son las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas mediante las cuales el Estado miembro considera haber cumplido las distintas obligaciones que le impone la directiva de que se trate. Pues bien, a falta de tal información, la Comisión no puede verificar si el Estado miembro ha aplicado en realidad y completamente la directiva [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, apartado 51].

69 Por otra parte, como se ha recordado en el apartado 36 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.

70 Por tanto, dado que las disposiciones notificadas por Hungría antes de la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado de 22 de julio de 2022 no contenían referencia alguna a la Directiva 2019/1937 y no habían ido acompañadas de un documento explicativo, no pueden invocarse para cuestionar la imposición de una suma a tanto alzado en el presente asunto.

71 En lo que respecta al cálculo del importe de dicha 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].

72 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].

73 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].

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

75 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 de 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.

76 Hungría cuestiona la magnitud de dicho coeficiente y el carácter automático de su aplicación en las circunstancias del incumplimiento declarado.

77 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].

78 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].

79 Pues bien, la falta de transposición completa 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].

80 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 72 de la presente sentencia.

81 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].

82 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].

83 En el presente asunto, Hungría alegó, en su escrito de contestación, que determinadas normas que protegen a las personas que denuncian infracciones del Derecho existían en su normativa antes de la adopción de la Ley XXV de 2023 y del Decreto Gubernamental n.º 225/2023.

84 Así, el 12 de junio de 2023, Hungría notificó a la Comisión once leyes que, según alega, posibilitaban la transposición de determinadas disposiciones de la Directiva 2019/1937.

85 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].

86 No es menos cierto que las disposiciones notificadas por Hungría estaban dispersas en el ordenamiento jurídico nacional y no contenían, contrariamente a lo que exige el artículo 26, apartado 3, de la Directiva 2019/1937, una referencia explícita a la protección que prescribe dicha Directiva.

87 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].

88 En efecto, como se ha recordado en el apartado 78 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].

89 Ahora bien, como se ha indicado en el apartado 79 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].

90 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].

91 Por lo que respecta a las circunstancias atenuantes invocadas por Hungría, debe destacarse que la alegación basada en que dicho Estado miembro es objeto, por primera vez, de un procedimiento por incumplimiento basado en el artículo 260 TFUE, apartado 3, no guarda ninguna relación con las consecuencias de la falta de transposición de la Directiva 2019/1937 para los intereses privados y públicos. Por lo demás, en el asunto C-310/12, dicho Estado miembro tuvo que defenderse de un recurso por incumplimiento con arreglo a la citada disposición hasta el momento en que, en vista de la notificación por parte de Hungría de la transposición completa de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos (DO 2008, L 312, p. 3), la Comisión desistió de su recurso.

92 Además, es jurisprudencia reiterada que un Estado miembro no puede justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado alegando que otros Estados miembros también incumplen sus obligaciones (sentencia de 11 de julio de 2018, Comisión/Bélgica, C-356/15, EU:C:2018:555, apartado 106 y jurisprudencia citada).

93 En consecuencia, Hungría no puede invocar, como circunstancia que atenúa la gravedad de su incumplimiento, el retraso de algunos Estados miembros en la transposición de la Directiva 2019/1937.

94 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, esto es, el 17 de diciembre de 2021 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 80 y jurisprudencia citada].

95 Pues bien, consta que, al expirar el plazo de transposición previsto en el artículo 26, apartado 1, de la Directiva 2019/1937, es decir, el 17 de diciembre de 2021, Hungría no había adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias que posibilitarían una transposición específica y completa de 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 24 de julio de 2023 con la entrada en vigor de la Ley XXV de 2023 y del Decreto Gubernamental n.º 225/2023, duró más de un año y medio.

96 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].

97 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].

98 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 11 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].

99 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].

100 Por tanto, de conformidad con la jurisprudencia recordada en el apartado 96 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 Hungría de los tres últimos años.

101 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 1 750 000 euros.

Costas

102 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 Hungría 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 Sexta) decide:

1) **Declarar que Hungría 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 22 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 Hungría a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 1 750 000 euros.**

3) **Hungría cargará con sus propias costas y con las de la Comisión.**

Firmas