

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

### Aplicación del artículo 228 del Tratado CE

#### **I. Introducción**

1. La posibilidad de imponer sanciones económicas al Estado miembro que no haya ejecutado una sentencia por incumplimiento fue introducida por el Tratado de Maastricht, que modificó a tal efecto el antiguo artículo 171 del Tratado CE, que se ha convertido en el artículo 228 CE, así como en el artículo 143 del Tratado Euratom<sup>1</sup>.
2. En 1996, la Comisión publicó una primera comunicación relativa a la aplicación de esa disposición.<sup>2</sup> En 1997, publicó una segunda comunicación en la que se trataba especialmente el método de cálculo de la multa coercitiva<sup>3</sup>. En 2001, aprobó una decisión interna relativa a la definición del coeficiente de duración para el cálculo de la multa coercitiva<sup>4</sup>. Entretanto, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictó tres sentencias con arreglo al artículo 228<sup>5</sup>. El Tribunal de Justicia ratificó los criterios establecidos en las comunicaciones de 1996 y 1997<sup>6</sup>.
3. La presente comunicación sustituye a las dos comunicaciones de 1996 y 1997 y recoge en gran medida los elementos de las mismas, teniendo en cuenta la jurisprudencia dictada desde entonces, en particular, por lo que se refiere al instrumento de la suma a tanto alzado y al principio de proporcionalidad. Además, actualiza el método de cálculo de las sanciones y lo adapta a la ampliación de la Unión.
4. La decisión última sobre la imposición de las sanciones previstas en el artículo 228 corresponde al Tribunal de Justicia, que actúa en este ámbito en ejercicio de su competencia de plena jurisdicción. No obstante, la Comisión, como guardiana de los Tratados, desempeña en origen un papel determinante en la medida en que le corresponde iniciar el procedimiento previsto en el artículo 228 y, en su caso, recurrir al Tribunal de Justicia proponiendo la imposición de una suma a tanto alzado y/o de una multa coercitiva por un importe determinado.

---

<sup>1</sup> Las referencias de la presente comunicación al artículo 228 del Tratado CE se aplican también al artículo 143 del Tratado Euratom, dado que el texto de ambas disposiciones es idéntico.

<sup>2</sup> DO C 242 de 21.8.1996, p. 6.

<sup>3</sup> DO C 63 de 28.2.1997, p. 2.

<sup>4</sup> Véase doc. PV (2001) 1517/2, de 2 de abril de 2001. Véase el punto 17 de la presente Comunicación.

<sup>5</sup> Sentencias de 4 de julio de 2000 en el asunto C-387/97, *Comisión/Grecia*, Rec. 2000, p. I-5047, de 23 de noviembre de 2003 en el asunto C-278/01, *Comisión/España*, Rec. 2003, p. I-14141, y de 12 de julio de 2005 en el asunto C-304/02, *Comisión/Francia* (aún no publicada en la Recopilación).

<sup>6</sup> Véase, en particular, la sentencia en el asunto C-387/97, *Comisión/Grecia*, puntos 84 a 92.

En aras de la transparencia, la Comisión comunica a continuación los criterios que tiene intención de aplicar para indicar al Tribunal de Justicia el importe de las sanciones económicas que considera adaptado a las circunstancias. La Comisión desea señalar que tanto la elección de estos criterios como su aplicación vendrán determinadas por la necesidad de garantizar una aplicación efectiva del Derecho comunitario.

5. La aplicación caso por caso de las normas y criterios generales que se indican a continuación así como la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia al respecto permitirán a la Comisión desarrollar posteriormente su doctrina a partir de la presente comunicación. Dado que la sanción económica debe siempre adaptarse a las circunstancias del caso, la Comisión, en el ejercicio de su poder de apreciación, se reserva la posibilidad de apartarse de estas normas y criterios generales, explicándolo de manera detallada, cuando esté justificado hacerlo en casos concretos, incluso por lo que se refiere a la utilización del instrumento de la suma a tanto alzado.

## **II. Principios generales**

6. La determinación de la sanción debe guiarse por el objetivo mismo de este instrumento, es decir, garantizar la aplicación efectiva del Derecho comunitario. La Comisión considera que tal determinación debe basarse en tres criterios fundamentales:
  - *la gravedad de la infracción,*
  - *la duración de la misma,*
  - *la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción para evitar la reincidencia.*
7. Las sanciones propuestas al Tribunal de Justicia por la Comisión deben ser previsibles para los Estados miembros y deben calcularse según un método que respete tanto el principio de proporcionalidad como el principio de igualdad de trato a los Estados miembros. Es importante también disponer de un método claro y uniforme, puesto que la Comisión deberá justificar ante el Tribunal de Justicia su determinación de la cuantía propuesta.
8. Desde el punto de vista de la eficacia de la sanción, es importante fijar *cuantías* apropiadas para garantizar su *carácter disuasorio*. La imposición de sanciones puramente simbólicas privaría a este instrumento, complementario del procedimiento de infracción, de cualquier efecto útil e iría contra el objetivo último de este procedimiento, que consiste en garantizar la plena aplicación del Derecho comunitario.
9. Desde el punto de vista presupuestario, la multa coercitiva y la suma a tanto alzado se analizan en "otros ingresos" de la Comunidad con arreglo al artículo 269 del Tratado CE y a la Decisión 2000/597/CE, Euratom del Consejo de 29 de septiembre de 2000 relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> DO L 253 de 7.10.2000, p. 42.

## A. EL INSTRUMENTO DE LA SUMA A TANTO ALZADO

10. En su comunicación de 1996, la Comisión consideraba que "teniendo en cuenta el objetivo fundamental del conjunto del procedimiento de infracción que es llegar lo antes posible al cumplimiento de sus obligaciones por parte de los Estados miembros la multa coercitiva es el instrumento más idóneo".

La Comisión añadía que "no abandonaba la posibilidad de solicitar la imposición de una suma a tanto alzado". No obstante, desde entonces, su práctica ha consistido en solicitar sistemáticamente, en sus recursos con arreglo al artículo 228, la imposición de multas coercitivas que el Tribunal de Justicia ha dictado, confirmando la adecuación del instrumento de la multa coercitiva.

- 10.1. No obstante, la experiencia pone de manifiesto que, con frecuencia, los Estados miembros sólo regularizan la situación en una fase avanzada, o incluso en el último momento, del procedimiento del artículo 228.

Así las cosas, la Comisión considera que debe volver a examinar la cuestión de las sanciones económicas previstas por el artículo 228. En efecto, su práctica consistente únicamente en proponer al Tribunal de Justicia el pago de multas coercitivas por incumplimiento después de la sentencia en virtud del artículo 228 da lugar a que las regularizaciones tardías antes de dicha sentencia no impliquen sanción alguna, por lo que no se las desincentiva eficazmente.

Limitarse, pues, a la multa coercitiva y no solicitar el pago de una suma a tanto alzado equivaldría a aceptar que, después de que el Tribunal de Justicia haya declarado que un Estado miembro ha faltado a sus obligaciones, el mismo Estado pudiera dejar libremente subsistir esa situación. Por el contrario, la Comisión considera que cada incumplimiento prolongado de una sentencia del Tribunal de Justicia representa en sí un ataque grave al principio de legalidad y a la seguridad jurídica en una comunidad de derecho.

- 10.2. La sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-304/02, *Comisión contra Francia*, confirmó que ambos tipos de sanción económica (multa coercitiva y suma a tanto alzado) podían acumularse por la misma infracción, procediendo por primera vez a dicha acumulación.

- 10.3. Habida cuenta de todo lo anterior, en adelante la Comisión acompañará sus solicitudes al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 228, de la indicación

- de una multa coercitiva por día de retraso posterior a la sentencia dictada en virtud del artículo 228,
- y del pago de una suma a tanto alzado que sancione la prosecución de la infracción entre la primera sentencia por incumplimiento y la sentencia dictada en virtud del artículo 228.

- 10.4. La igualdad de trato a los Estados miembros queda garantizada en mayor medida mediante la propuesta de una suma a tanto alzado y de una multa coercitiva, basada en un método predeterminado y objetivo que regule el cálculo de las sanciones propuestas. Este enfoque sistemático y objetivo rige, desde 1996, la práctica de la Comisión y del Tribunal de Justicia por lo que se refiere a la propuesta y a la fijación

de multas coercitivas en virtud del artículo 228, y ha demostrado su eficacia y su equidad. Lógicamente, el uso de la suma a tanto alzado debe seguir un enfoque similar.

- 10.5. Por otra parte, la Comisión no excluye la propuesta, en casos muy particulares, del pago de una única suma a tanto alzado<sup>8</sup>.
11. La consecuencia lógica del nuevo enfoque relativo a la suma a tanto alzado es que, en caso de regularización por el Estado miembro después del recurso al Tribunal de Justicia y antes de la sentencia dictada en virtud del artículo 228, la Comisión ya no suspenderá, sólo por este motivo, el procedimiento. El Tribunal de Justicia, que no podría tomar una decisión de multa coercitiva, dado que ésta carecería ya de objeto, podría en cambio imponer una suma a tanto alzado que sancionara la duración de la infracción hasta el momento de la regularización, ya que este aspecto del litigio no carecería de objeto. Por otra parte, la Comisión informará sin demora al Tribunal de Justicia de cualquier regularización que se haya producido, cualquiera que sea la fase del procedimiento judicial, y lo mismo hará también cuando, a raíz de una sentencia dictada con arreglo al artículo 228, un Estado miembro regularice su situación y, por lo tanto, finalice la obligación de pagar la multa coercitiva.
12. El resultado que la Comisión espera de esta modificación del sistema de sanciones es que los Estados miembros regularicen las infracciones más rápidamente y que, de este modo, los asuntos remitidos al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 228 tiendan a disminuir.

## **B. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**

13. En la jurisprudencia reciente, se han sacado algunas consecuencias específicas del principio de proporcionalidad. En los asuntos *C -387/97, Comisión contra Grecia*, y *C-278/01, Comisión contra España*, el Tribunal de Justicia afirmó que una multa coercitiva debe adaptarse a las circunstancias y ser proporcional tanto al incumplimiento comprobado como a la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión<sup>9</sup>. La Comisión examina atentamente en cada caso particular cómo tener en cuenta lo mejor posible estos principios cuando pone a punto el sistema de la sanción a proponer al Tribunal de Justicia. El asunto *C -278/01, Comisión contra España*, pone de manifiesto en particular que el sistema de sanción debe tener en cuenta de antemano, en la medida adecuada, la posibilidad de un cambio de circunstancias.

En este sentido, pueden sacarse cuatro consecuencias del principio de proporcionalidad, y más concretamente del principio de sanciones adaptadas a las circunstancias:

- 13.1. En primer lugar, en los casos en los que concurren varios incumplimientos y en los que considera que existen bases fácilmente disponibles, claras y objetivas que permiten proceder a una evaluación diferenciada de esos incumplimientos sin

---

<sup>8</sup> Este enfoque podría, por ejemplo, resultar adecuado excepcionalmente en casos repetitivos de infracciones "consumadas" o cuando es seguro que un Estado miembro ha tomado ya todas las medidas necesarias para ajustarse a la sentencia pero que, inevitablemente, todavía deberá pasar cierto tiempo antes de que se llegue al resultado requerido.

<sup>9</sup> Véase la sentencia en el asunto *C-387/97, Comisión/Grecia*, punto 90, y la sentencia en el asunto *C-278/01, Comisión/España*, punto 41.

comprometer el objetivo del procedimiento del artículo 228, la Comisión propondrá una sanción distinta para cada incumplimiento, sin que tal distinción dé lugar a un aumento del volumen global de sanciones propuestas con respecto a la práctica anterior. Este enfoque significa más bien que el volumen global de sanciones se reducirá a medida que el Estado miembro ejecute las partes de la sentencia, es decir, incumplimiento por incumplimiento.

- 13.2. En segundo lugar, pueden darse situaciones de infracción, como la que caracterizaba al asunto C-278/01, *Comisión contra España*, que se refería a las normas de calidad de las aguas de baño, establecidas en la Directiva 76/160/CEE, en las que, tal como observó el Tribunal de Justicia, "es especialmente difícil que los Estados miembros lleguen a una ejecución completa de la Directiva", y en las que "es posible que el Estado miembro demandado llegue a aumentar sustancialmente el grado de ejecución de la Directiva sin llegar a una ejecución completa a corto plazo". En tales circunstancias, tal como declaró el Tribunal de Justicia, "una sanción que no tuviera en cuenta los progresos eventualmente realizados por el Estado miembro en la ejecución de sus obligaciones ni se adaptaría a las circunstancias ni sería proporcional al incumplimiento comprobado"<sup>10</sup>.

Por ello, en ciertas situaciones de infracción comparables a la falta de aplicación de la Directiva 76/160/CEE -Directiva que se caracteriza por una obligación puramente "de resultado"- en las que existe una fórmula fácilmente aplicable para proceder al ajuste matemático de las sanciones en función de los progresos realizados en el sentido del cumplimiento, la Comisión propondrá esa fórmula al Tribunal de Justicia. Además examinará caso por caso si puede estar justificado, y, en caso afirmativo, en qué medida, proponer un mecanismo de adaptación similar y fácilmente aplicable en otras situaciones de infracción.

- 13.3. En tercer lugar, los asuntos C-278/01, *Comisión contra España*, y C-304/02, *Comisión contra Francia*, ponen de manifiesto que puede resultar necesario adaptar a las circunstancias particulares el calendario de referencia para la valoración de la persistencia del incumplimiento después de la segunda sentencia y para determinar cuando deberá abonarse la multa coercitiva<sup>11</sup>. Cuando el grado de ejecución no puede apreciarse sino a intervalos regulares, conviene evitar una situación en la que las multas coercitivas seguirían acumulándose durante períodos en los que, en realidad, la infracción habría finalizado de hecho, pero en los que no se habría comprobado su cese. Aun cuando continúe normalmente proponiendo multas coercitivas diarias, la Comisión sugerirá pues, en los casos indicados, la aplicación de un calendario de referencia diferente, que prevea, por ejemplo, una periodicidad de seis meses o un año. El calendario de referencia adecuado estará en función del método de comprobación del cumplimiento previsto en la legislación correspondiente.

- 13.4. En cuarto lugar, en circunstancias especiales, puede también estar justificado prever la suspensión de una multa coercitiva. Por ejemplo, en algunos casos de aplicación incorrecta, cabe prever que el Estado miembro pudiera afirmar en un momento dado que se han adoptado todas las medidas necesarias. Se necesitará entonces cierto tiempo para comprobar, en cooperación entre el Estado miembro y la Comisión, la

---

<sup>10</sup> Véanse los puntos 47 a 52 de la sentencia en el asunto C-278/01, *Comisión/España*.

<sup>11</sup> Véanse los puntos 43 a 46 de la sentencia en el asunto C-278/01, *Comisión/España*, y los puntos 111 y 112 de la sentencia en el asunto C-304/02, *Comisión/Francia*.

eficacia de esas medidas<sup>12</sup>. Además, en casos excepcionales, un Estado miembro puede ya haber adoptado todas las medidas necesarias para ajustarse a la sentencia pero, inevitablemente, todavía deberá transcurrir cierto tiempo antes de que se alcance el resultado requerido. En tales casos, podría ser útil que el Tribunal de Justicia estableciera, en su sentencia en virtud del artículo 228, las condiciones de suspensión, incluida la posibilidad de que la Comisión proceda a las comprobaciones necesarias para determinar si se cumplen las condiciones de principio y fin de la suspensión. La Comisión podría, en su caso, presentar propuestas al Tribunal de Justicia a tal efecto.

### **III. Determinación del importe de la multa coercitiva**

14. La multa coercitiva que el Estado miembro debe pagar es el importe, calculado en principio por día de retraso, -sin perjuicio de otro período de referencia en casos particulares (véase el punto 13.3.)- que sanciona el incumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia, sabiendo que tal multa coercitiva va desde el día en que se comunicó al Estado miembro afectado la segunda sentencia del Tribunal de Justicia hasta que éste ponga fin a la infracción.

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

- multiplicación de un tanto alzado de base uniforme por un coeficiente de gravedad y un coeficiente de duración;
- multiplicación del resultado obtenido por un factor fijo por país (el factor "n") que tiene en cuenta tanto la capacidad de pago del Estado miembro afectado como el número de votos de que dispone en el Consejo.

#### **A. FIJACIÓN DE UN TANTO ALZADO DE BASE UNIFORME**

15. El tanto alzado de base uniforme se define como el importe fijo de base al que se aplicarán los coeficientes multiplicadores. Sanciona la violación del principio de legalidad y el incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia que se recoge en todos los asuntos relativos al artículo 228. Se ha determinado de modo que:
- la Comisión conserve un amplio margen de apreciación en la aplicación del coeficiente de gravedad,
  - el importe sea razonable para ser soportable por todos los Estados miembros,

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, un Estado miembro, condenado por haber dejado deteriorarse un importante lugar natural tras un drenaje, puede realizar obras de infraestructura destinadas a restablecer las condiciones hidrológicas ecológicamente necesarias. Puede ser preciso un período de vigilancia para determinar si las obras han conseguido poner remedio al daño causado.

- el importe, multiplicado por el coeficiente de gravedad, sea suficientemente elevado para mantener una presión suficiente sobre el Estado miembro afectado, sea el que sea.

Está fijado en **600** euros al día<sup>13</sup>.

## **B. APLICACIÓN DEL COEFICIENTE DE GRAVEDAD**

16. La infracción que consiste en el incumplimiento de una sentencia es siempre grave. Pero, para las necesidades específicas de fijación del importe de la sanción económica, la Comisión tendrá en cuenta también dos parámetros estrechamente vinculados a la infracción de fondo que ha dado lugar a la sentencia no ejecutada, *la importancia de las normas comunitarias que han sido objeto de infracción y las consecuencias de esa infracción para los intereses generales y particulares*.
- 16.1. Para evaluar la importancia de las disposiciones comunitarias que han sido objeto de la infracción, la Comisión tendrá más en cuenta la naturaleza y el alcance de éstas que el rango jerárquico de la norma cuya falta de aplicación ha quedado demostrada. Así pues, por ejemplo, una infracción al principio de no discriminación deberá considerarse siempre muy grave, tanto si la infracción resulta de la violación del principio establecido por el propio Tratado o de la violación de ese mismo principio tal como se contempla en un reglamento o una directiva. En general, los ataques a los derechos fundamentales y a las cuatro libertades fundamentales consagradas por el Tratado deben ser consideradas graves y recibir una sanción económica adaptada a esa gravedad.
- 16.2. Además, conviene tener en cuenta, en su caso, que la sentencia del Tribunal de Justicia a la que el Estado miembro no se ha ajustado se sitúa en la línea de una jurisprudencia reiterada (por ejemplo, cuando esta sentencia por incumplimiento es la continuación de una sentencia dictada en el mismo sentido en un procedimiento prejudicial). La claridad (o el carácter ambiguo u oscuro) de la norma infringida puede ser un elemento determinante<sup>14</sup>.
- 16.3. Por último, será necesario, en su caso, tener en cuenta la circunstancia de que el Estado miembro, para ajustarse a la sentencia, ha adoptado medidas que considera suficientes y que la Comisión considera insatisfactorias, lo que constituye una situación diferente de aquella en la que un Estado miembro no adopta ninguna medida. En este último caso, no hay duda de que el Estado miembro ha infringido el artículo 228(1). Del mismo modo, una falta de cooperación leal con la Comisión en el procedimiento previsto en el artículo 228(2)(1), constituye una circunstancia agravante<sup>15</sup> Por el contrario, en su caso, deberá considerarse un factor atenuante que

---

<sup>13</sup> El tanto alzado de base uniforme de 500 euros, publicado en 1997, ha sido indexado según el índice de deflación del PIB y redondeado. La Comisión adaptará cada tres años este tanto alzado de base a la inflación.

<sup>14</sup> El Estado miembro que no respete una norma clara o una jurisprudencia bien establecida del Tribunal de Justicia comete una infracción más grave que el que aplica una norma comunitaria imprecisa y compleja que nunca se había sometido al Tribunal de Justicia para su interpretación o para valorar su validez. Véase, a este respecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la responsabilidad de los Estados miembros por violación del Derecho comunitario y, en especial, la sentencia de 26 de marzo de 1996 en el asunto C-392/93, "*British Telecommunications*", Recopilación 1996, p. I-1631.

<sup>15</sup> Véase el punto 92 de las conclusiones del Abogado General Geelhoed en el asunto C-304/02, *Comisión/Francia*.

la sentencia que deba ejecutarse plantee cuestiones reales de interpretación o que existan dificultades intrínsecas especiales para su ejecución en un breve plazo de tiempo.

16.4. *Los efectos de las infracciones sobre los intereses de carácter general o particular* deberán medirse caso por caso. Cabe citar aquí, a título de ejemplo, los elementos siguientes:

- la pérdida de recursos propios para la Comunidad,
- la incidencia de la infracción sobre el funcionamiento de la Comunidad,
- el daño grave o irreparable causado a la salud humana o al medio ambiente,
- el perjuicio económico o no económico sufrido por particulares y agentes económicos, incluso en su aspecto no material, como el desarrollo de la persona humana,
- los importes financieros implicados en la infracción,
- la posible ventaja financiera que el Estado miembro obtiene del incumplimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia,
- la importancia relativa de la infracción teniendo en cuenta el volumen de negocios o el valor añadido del sector económico afectado en el Estado miembro en cuestión,
- el tamaño de la población afectada por la infracción (la gravedad podría considerarse menor si la infracción no se refiere al conjunto del Estado miembro en cuestión),
- la responsabilidad de la Comunidad hacia terceros países,
- el hecho de que se trate de una infracción aislada o que constituya un caso de reincidencia (por ejemplo, el retraso repetido en la transposición de directivas en un determinado sector).

16.5. Por otra parte, al tener en cuenta *los intereses de los particulares* para calcular el importe de la sanción, la Comisión no se propone obtener reparación de los daños y perjuicios sufridos por las víctimas de esa infracción, puesto que tal reparación puede obtenerse por medio de los procedimientos previstos ante los tribunales nacionales. Lo que la Comisión se propone garantizar mediante la utilización de este parámetro, es la toma en consideración de *los efectos de la infracción sobre los particulares y los agentes económicos*, pues, por ejemplo, los efectos no son los mismos según se refiera la infracción a un caso concreto de aplicación incorrecta (no reconocimiento de un diploma), o a la falta de transposición de una Directiva sobre el reconocimiento mutuo de diplomas que perjudicaría a los intereses de toda una categoría profesional.

16.6. La gravedad de la infracción afecta al tanto alzado de base con un coeficiente igual a 1 como mínimo y a 20 como máximo.



### **C. APLICACIÓN DEL COEFICIENTE DE DURACIÓN**

17. Por lo que se refiere al cálculo de la multa coercitiva, la duración que se tiene en cuenta es la de la infracción a partir de la primera sentencia del Tribunal de Justicia hasta el momento en que la Comisión decide recurrir al Tribunal de Justicia. Esta duración se tendrá en cuenta en forma de coeficiente multiplicador del tanto alzado de base uniforme.

La duración de la infracción dará lugar a la aplicación al tanto alzado de base de un coeficiente multiplicador igual a 1 como mínimo y a 3 como máximo, y que puede calcularse a razón de 0,10/mes a partir del momento en que se dicte la sentencia con arreglo al artículo 226<sup>16</sup>.

El Tribunal de Justicia confirmó que la duración de la infracción debe tenerse en cuenta tanto para la multa coercitiva como para la suma a tanto alzado, habida cuenta de las funciones propias de los dos tipos de sanciones<sup>17</sup>.

### **D. CONSIDERACIÓN DE LA CAPACIDAD DE PAGO DEL ESTADO MIEMBRO AFECTADO**

18. El importe de la multa coercitiva debe tener por efecto que la sanción sea tanto proporcionada como disuasoria.

El efecto disuasorio de la sanción reviste dos aspectos. La sanción debe ser suficientemente elevada para que:

- el Estado miembro decida regularizar su situación y poner fin a la infracción (debe, pues, ser superior al beneficio que el Estado miembro obtiene de la infracción),
- el Estado miembro se abstenga de cualquier reincidencia.

---

<sup>16</sup> Véanse los apartados 81, 102 y 108 de la sentencia en el asunto C-304/02, *Comisión/Francia*.

<sup>17</sup> Véase el apartado 84 de la sentencia en el asunto C-304/02, *Comisión/Francia*.

- 18.1. El efecto disuasorio se tiene en cuenta mediante un factor "n" igual a una media geométrica basada, por una parte, en el producto interior bruto (PIB) del Estado miembro en cuestión y, por otra, en la ponderación de votos en el Consejo<sup>18</sup>. Cabe, en efecto, constatar que el factor "n" combina la capacidad de pago de cada Estado —representada por su PIB—, con el número de votos de que dispone en el Consejo. La fórmula resultante permite obtener una divergencia razonable de 0,36 a 25,40 entre los distintos Estados miembros.

Este factor "n" es igual a:

<b>Estado miembro</b>	<b>Factor especial N</b>
Bélgica	5,81
República Checa	3,17
Dinamarca	3,70
Alemania	25,40
Estonia	0,58
Grecia	4,38
España	14,77
Francia	21,83
Irlanda	3,14
Italia	19,84
Chipre	0,70
Letonia	0,64
Lituania	1,09
Luxemburgo	1,00
Hungría	3,01
Malta	0,36
Países Bajos	7,85
Austria	4,84
Polonia	7,22
Portugal	4,04
Eslovenia	1,01
Eslovaquia	1,45
Finlandia	3,24
Suecia	5,28
Reino Unido	21,99

<sup>18</sup> Esta media se calcula así: el factor 'n' es una media geométrica calculada tomando la raíz cuadrada del producto de los factores basados en el PIB de los Estados miembros y en la ponderación de votos en el Consejo. Se obtiene mediante la fórmula siguiente:

$$\sqrt{\frac{PIB_n}{PIB_{Lux}} \times \frac{Votos_n}{Votos_{Lux}}}$$

en la que:

PIB n = PIB del Estado miembro en cuestión, en millones de euros,

PIB Lux = PIB de Luxemburgo,

Votos n = número de votos a disposición del Estado miembro en el Consejo según la ponderación establecida en el artículo 205 del Tratado,

Votos Lux = número de votos de Luxemburgo.

La elección de Luxemburgo como base de cálculo no tiene influencia alguna en el nivel relativo de los coeficientes de dos Estados miembros determinados.

- 18.2. Para calcular el importe de la multa coercitiva diaria que debe aplicarse a un Estado miembro, el resultado obtenido de aplicar los coeficientes de gravedad y de duración al tanto alzado de base se multiplica por el factor "n" (invariable) del Estado miembro en cuestión. No obstante, la Comisión se reserva el derecho a adaptar este factor si se producen desfases importantes con respecto a la situación real o si se modifica la ponderación de votos en el Consejo. En cualquier caso, el crecimiento previsible, proporcionalmente mayor, del PIB de los nuevos Estados miembros llevará a la Comisión a adaptar de aquí a tres años el factor "n".

El método de cálculo determinado de este modo se resume en la siguiente fórmula general:

$$Md = (Tb \times Cg \times Cd) \times n$$

en la que: Md = multa coercitiva diaria; Tb = tanto alzado de base; Cg = coeficiente de gravedad; Cd = coeficiente de duración; n = factor que tiene en cuenta la capacidad de pago del Estado miembro afectado.

#### **IV. Determinación de la cuantía de la suma a tanto alzado**

19. Con el fin de tener en cuenta plenamente la finalidad disuasoria de la suma a tanto alzado y los principios de proporcionalidad y de igualdad de trato, la Comisión sugerirá al Tribunal de Justicia un método que consiste
- por una parte, en la determinación de una suma a tanto alzado mínima fija,
  - y por otra, en un método de cálculo basado en un importe diario multiplicado por el número de días de persistencia de la infracción y, por lo tanto, similar en gran medida al que regula el cálculo de la multa coercitiva; este método de cálculo se aplicará cuando el resultado sea superior a la suma a tanto alzado mínima.
20. En cualquier recurso ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 228 CE, la Comisión propondrá *al menos* una suma a tanto alzado fija, determinada para cada Estado miembro en función del mencionado factor "n", independientemente del resultado del cálculo expuesto en los puntos 21 a 24.

Este umbral mínimo fijo refleja el principio de que cualquier caso de incumplimiento persistente de una sentencia del Tribunal de Justicia por un Estado miembro representa en sí, independientemente de cualquier circunstancia agravante, un ataque al principio de legalidad en una comunidad de derecho que requiere una sanción real. El umbral mínimo fijo evita además la propuesta de importes puramente simbólicos que carecerían del menor carácter disuasorio y que, más que reafirmarla, podrían minar la autoridad de las sentencias del Tribunal de Justicia.

La suma a tanto alzado mínima queda fijada en:

	(factor n)	(suma a tanto alzado mínima <sup>19</sup> )
Bélgica	5,81	2 905 000
República Checa	3,17	1 585 000
Dinamarca	3,70	1 850 000
Alemania	25,40	12 700 000
Estonia	0,58	290 000
Grecia	4,38	2 190 000
España	14,77	7 385 000
Francia	21,83	10 915 000
Irlanda	3,14	1 570 000
Italia	19,84	9 920 000
Chipre	0,70	350 000
Letonia	0,64	320 000
Lituania	1,09	545 000
Luxemburgo	1,00	500 000
Hungría	3,01	1 505 000
Malta	0,36	180 000
Países Bajos	7,85	3 925 000
Austria	4,84	2 420 000
Polonia	7,22	3 610 000
Portugal	4,04	2 020 000
Eslovenia	1,01	505 000
Eslovaquia	1,45	725 000
Finlandia	3,24	1 620 000
Suecia	5,28	2 640 000
Reino Unido	21,99	10 995 000

21. Por otra parte, y so reserva de que se sobrepase la suma a tanto alzado mínima, la Comisión propondrá al Tribunal de Justicia que determine la suma a tanto alzado mediante la multiplicación de un *importe diario* multiplicado por el *número de días de persistencia de la infracción* transcurridos entre el día en que se dicte la sentencia en virtud del artículo 226 y el día de regularización de la infracción o, a falta de regularización, el día en que se dicte la sentencia en virtud del artículo 228.

Este método de cálculo no parece incompatible con el concepto de suma a tanto alzado a condición de que, en el momento de imposición de esa sanción, es decir, en el momento de la sentencia, sea posible realizar ese cálculo y que el Tribunal de Justicia pueda, pues, pronunciarse sobre una suma fija.

22. Conviene definir como *dies a quo* el día de la primera sentencia. En efecto, de la sentencia en el asunto C-304/02, *Comisión contra Francia*, se desprende que la duración de la infracción que debe tenerse en cuenta al fijar las sanciones es el periodo transcurrido desde la primer sentencia.<sup>20</sup> Por otra parte, según la jurisprudencia, la ejecución de una sentencia por incumplimiento debe "*iniciarse*

<sup>19</sup> La Comisión adaptará cada tres años esta suma a tanto alzado mínima a la inflación.

<sup>20</sup> Véanse los puntos 81, 102 y 108 de la sentencia en el asunto C-304/02, *Comisión/Francia*.

inmediatamente y concluir en el plazo más breve posible<sup>21</sup>. Ciertamente, la Comisión debe dejar al Estado miembro un plazo de tiempo suficiente, más o menos largo según los casos, para concluir la ejecución, antes de emitir el dictamen motivado en virtud del artículo 228, so riesgo de que el Tribunal de Justicia desestime su recurso posterior<sup>22</sup>. No obstante, si se ha concedido tal plazo razonable al Estado miembro y, sin embargo, al término del mismo, resulta que la ejecución no ha concluido, debe considerarse que el Estado miembro ha faltado, a partir de la primer sentencia, a su obligación de iniciar inmediatamente la ejecución de la misma y de concluirla cuanto antes.

23. El método de cálculo del *importe diario* para la fijación de la suma a tanto alzado será en gran medida similar al del importe diario aplicable para fijar la multa coercitiva, es decir:

- multiplicación de un tanto alzado de base uniforme por un coeficiente de gravedad;
- multiplicación del resultado obtenido por un factor fijo por país (el factor "n") que tenga en cuenta tanto la capacidad de pago del Estado miembro afectado como el número de votos de que dispone en el Consejo.

23.1. Para calcular la suma a tanto alzado, la Comisión aplicará el mismo coeficiente de gravedad y el mismo factor "n" fijo que para la multa coercitiva.

23.2. En cambio, para la suma a tanto alzado, partirá de un tanto alzado de base *más bajo* que el aplicable en materia de multa coercitiva. En efecto, parece equitativo que el importe diario de la multa coercitiva sea más elevado que el de la suma a tanto alzado, puesto que el comportamiento del Estado miembro en situación de infracción se vuelve más reprehensible en el momento de la sentencia dictada con arreglo al artículo 228 en la medida en que su infracción persiste a pesar de dos sentencias consecutivas del Tribunal de Justicia.

El tanto alzado de base para calcular la suma a tanto alzado queda fijado en 200 euros<sup>23</sup> al día, que corresponden a un tercio del tanto alzado de base para la multa coercitiva.

23.3. A diferencia del cálculo de la multa coercitiva, no se aplica un coeficiente de duración, puesto que la duración de la infracción ya se tiene en cuenta al multiplicar un importe diario por el número de días de persistencia del incumplimiento.

24. Teniendo en cuenta todo lo anterior, el método de cálculo así determinado de la suma a tanto alzado se resume en la siguiente fórmula general:

$$St = Tbst \times Cg \times n \times d$$

en la que:

---

<sup>21</sup> Véase el punto 82 de la sentencia en el asunto C-387/97, *Comisión /Grecia*, en el que se cita la jurisprudencia previa.

<sup>22</sup> Véanse los puntos 27 a 31 de la sentencia anteriormente citada en el asunto C-278/01, *Comisión/España*.

<sup>23</sup> La Comisión adaptará cada tres años este tanto alzado de base a la inflación.

St = Suma a tanto alzado; Tbst = tanto alzado de base "suma a tanto alzado"; Cg = coeficiente de gravedad; n = factor que tiene en cuenta la capacidad de pago del Estado miembro afectado; d = número de días del período de persistencia de la infracción.

**V. Norma transitoria**

25. La Comisión aplicará las normas y criterios expuestos en la presente comunicación a todas las decisiones de recurrir al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 228 del Tratado CE que adopte a partir del 1 de enero de 2006.
26. No obstante, con carácter transitorio, en los casos de incumplimiento que los Estados miembros regularicen durante el año 2006, la Comisión, siguiendo la práctica actual, retirará todavía el recurso interpuesto ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 228. Ello permitirá a los Estados miembros adaptar en su momento su comportamiento futuro a la nueva política de la Comisión.