Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentadas el 8 de diciembre de 2022[1]

Asunto C-692/20

Comisión Europea
contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

«Incumplimiento del Estado — Directiva 95/60/CE — Marcado fiscal del gasóleo — Falta de ejecución de una sentencia — Artículo 260 TFUE, apartado 1 — Imposición del pago de una cantidad a tanto alzado — Artículo 260 TFUE, apartado 2 — Gravedad de la infracción — Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica — Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte — Persistencia de la infracción tras la finalización del período transitorio con respecto a Irlanda del Norte — Consecuencias en el cálculo del pago de la cantidad a tanto alzado»

I. Introducción

1. En su sentencia de 17 de octubre de 2018, Comisión/Reino Unido (C-503/17, no publicada, en lo sucesivo, «sentencia en el asunto C-503/17», EU:C:2018:831;), el Tribunal de Justicia declaró[2] que al autorizar el uso de carburante marcado[3] para la navegación de recreo privada, aun cuando dicho carburante no sea objeto de exención ni reducción alguna en la liquidación del impuesto especial, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 95/60/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 1995, relativa al marcado fiscal del gasóleo y del queroseno.[4]

2. El 21 de diciembre de 2020, con arreglo al artículo 260 TFUE, la Comisión Europea interpuso el presente recurso contra el Reino Unido, con el que pretendía que se declarara su falta de ejecución de la sentencia en el asunto C-503/17 y que el Tribunal de Justicia impusiera una sanción pecuniaria.

1 Lengua original: inglés.

2 Apartado 46 de dicha sentencia.

3 Por «carburante marcado» debe entenderse el carburante al que se ha añadido bajo supervisión fiscal un marcador fiscal en forma de tinte a más tardar antes de que el producto sea puesto a consumo.

4 DO 1995, L 291, p. 46. La Directiva 95/60 promueve la realización y el funcionamiento del mercado interior facilitando la identificación del gasóleo no sujeto al tipo normal del impuesto. Debe aplicarse un marcador fiscal al gasóleo y al queroseno (distinto de los carburorreactores) que haya sido exonerado o gravado con un impuesto especial a un tipo distinto del tipo normal aplicable a los hidrocarburos utilizados como combustible. Este carburante marcado se denomina a veces «gasóleo rojo» en el Reino Unido e Irlanda.

3. El presente recurso presenta al menos tres características novedosas. En primer lugar, es el único de este tipo interpuesto contra el Reino Unido durante su pertenencia a la Unión. En segundo lugar, se incoó durante el período transitorio establecido en el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en lo sucesivo, «Acuerdo de Retirada»).[5] En tercer lugar, tras la expiración del período transitorio, el Reino Unido estaba obligado a ejecutar la sentencia en el asunto C-503/17 únicamente con respecto a Irlanda del Norte.[6] Por lo tanto, al resolver sobre el presente recurso, el Tribunal de Justicia debe determinar si la última de estas tres características: a) atenúa la gravedad de la infracción, o b) supone que para calcular el pago de la cantidad a tanto alzado se ha de utilizar el producto interior bruto (PIB) de Irlanda del Norte, que es distinto al del Reino Unido.

II. Procedimiento administrativo previo

4. Mediante escrito de 22 de octubre de 2018, la Comisión solicitó al Reino Unido que precisara, en un plazo de dos meses, las medidas que tenía previsto adoptar para ejecutar la sentencia en el asunto C-503/17, dictada el 17 de octubre de 2018. El Reino Unido respondió mediante escrito de 19 de diciembre de 2018. En él expuso las dificultades prácticas a las que se enfrentaba para completar la ejecución.[7] Asimismo, manifestó su intención de prohibir el uso de carburante marcado para el abastecimiento de embarcaciones privadas de recreo mediante la promulgación de legislación primaria en 2019 y la presentación al Parlamento de la legislación derivada necesaria en 2020.

5. Al no haber recibido más información, el 15 de mayo de 2020, la Comisión envió al Reino Unido un escrito de requerimiento, en el que se indicaba que dicho Estado aún no había adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia en el asunto C-503/17. En dicho escrito, se instó a presentar observaciones en un plazo de cuatro meses a partir de su recepción, al término del cual la Comisión podría someter el asunto al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2.

6. Durante una conferencia telefónica de 12 de agosto de 2020, el Reino Unido explicó a los servicios de la Comisión que, si bien se estaba celebrando una nueva consulta con las partes interesadas sobre el uso de carburante marcado, había promulgado la legislación primaria pertinente y que procedería a adoptar la legislación derivada necesaria.

7. El Reino Unido respondió al escrito de requerimiento el 11 de septiembre de 2020. Explicó que, como consecuencia de las elecciones generales celebradas en diciembre de 2019, durante ese año no se había aprobado una ley de presupuestos. Las respuestas a la consulta antes mencionada también pusieron de manifiesto una serie de dificultades de orden práctico por lo que se refiere a la aplicación de las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia en el asunto C-503/17. El Reino Unido indicó que el 1 de octubre de 2020 concluiría una nueva consulta pública, tras la cual decidiría en qué momento suprimir el derecho a utilizar carburante marcado para el abastecimiento de embarcaciones privadas de recreo.

5 DO 2020, L 29, p. 7.

6 Véanse el Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte, y los puntos 56 y 57 de las presentes conclusiones.

7 Véase el punto 13 de las presentes conclusiones.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

8. Al no haber recibido ninguna otra comunicación del Reino Unido, la Comisión interpuso el presente recurso el 21 de diciembre de 2020.[8] Solicita al Tribunal de Justicia que:

– Declare que, al no haber adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia en el asunto C-503/17, el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, en relación con los artículos 127 y 131 del Acuerdo de Retirada.

– Condene al Reino Unido, de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 2, en relación con los artículos 127 y 131 del Acuerdo de Retirada a pagar a la Comisión una cantidad a tanto alzado de 35 873,20 euros por cada día transcurrido entre la fecha en que se dictó la sentencia en el asunto C-530/17 y la fecha en que el Reino Unido ejecute dicha sentencia o la fecha de la sentencia en el presente procedimiento, si esta última es anterior, con un mínimo de 8 901 000 euros.

– Condene en costas al Reino Unido.

9. Posteriormente, el Reino Unido informó a la Comisión de que la legislación derivada, adoptada el 28 de junio de 2021, garantizaba la aplicación de las disposiciones de la Finance Act 2020 (Ley de Presupuestos de 2020)[9] y prohibía el uso de carburante marcado para el abastecimiento de embarcaciones privadas de recreo en Irlanda del Norte con efectos a partir del 1 de octubre de 2021.[10] Mediante escrito de 11 de febrero de 2022 dirigido al Tribunal de Justicia, la Comisión indicó que, por este motivo, retiraba la pretensión de que se impusiera una multa coercitiva diaria. No obstante, mantuvo la pretensión de que se impusiera el pago de una cantidad a tanto alzado por inejecución entre el 17 de octubre de 2018, fecha de la sentencia en el asunto C-503/17, y el 30 de septiembre de 2021, fecha de su ejecución por parte del Reino Unido.

10. En la vista celebrada el 28 de septiembre de 2022, se oyeron los informes orales de la Comisión y del Reino Unido y sus respuestas a las preguntas planteadas por el Tribunal de Justicia.

IV. Análisis

A. ¿Concedió la Comisión al Reino Unido un plazo suficiente para ejecutar la sentencia en el asunto C-503/17?

1. Alegaciones de las partes

11. Mediante el escrito de requerimiento de 14 de mayo de 2020, la Comisión instó al Reino Unido a presentar observaciones en un plazo de cuatro meses a partir de su recepción, es decir, el 15 de septiembre de 2020 (en lo sucesivo, «fecha de apreciación»). En opinión de la Comisión, el presente recurso está justificado porque, al no ejecutar la sentencia en el asunto C-503/17 antes de

[8] Véanse los artículos 86 y 89 del Acuerdo de Retirada relativos a la competencia del Tribunal de Justicia en los asuntos pendientes y a la fuerza vinculante y el carácter ejecutivo de sus sentencias y autos para y en el Reino Unido.

[9] Véanse el artículo 89 y el anexo 11 de la Ley de Presupuestos de 2020.

[10] Finance Act 2020, schedule 11 (Appointed Day) (Northern Ireland) Regulations 2021 (Reglamento de 2021 por el que se establecen las fechas para la entrada en vigor del anexo 11 de la Ley de Presupuestos de 2020 en relación con Irlanda del Norte). Véanse también las orientaciones facilitadas por el Reino Unido tituladas *Fuel used in private pleasure craft and for private pleasure flying*, Excise Notice 554, sección 2.

la fecha de apreciación, el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1. Según la Comisión, un Estado miembro no puede invocar dificultades prácticas para justificar la inejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia. En cualquier caso, las dificultades descritas por el Reino Unido no justifican su retraso en la ejecución.

12. El Reino Unido sostiene que tanto el escrito de requerimiento de la Comisión como la incoación del procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE fueron prematuros. Conforme a la jurisprudencia, el corolario de exigir que un Estado miembro complete lo antes posible la ejecución de una sentencia es que la Comisión, al apreciar si un Estado miembro ha dispuesto de un plazo suficiente para ejecutarla, tenga debidamente en cuenta los posibles obstáculos prácticos para la consecución de ese resultado.

13. El Reino Unido mantiene que la Comisión confundió las dificultades jurídicas o políticas con determinadas dificultades prácticas concretas a las que se enfrentó, entre las que destacó la longitud de la costa del Reino Unido; el gran número de puertos e instalaciones portuarias de distinto tamaño; la viabilidad de que los puertos más pequeños suministrasen carburante no marcado a las embarcaciones privadas de recreo y carburante marcado a los buques comerciales, y la dificultad de obtener una licencia urbanística para la instalación de depósitos adicionales en los entornos marinos sensibles. Surgieron problemas por el deterioro del carburante almacenado durante largos períodos como consecuencia de su venta en pequeñas cantidades. La falta de disponibilidad de carburante no marcado podía inducir a los operadores de embarcaciones privadas de recreo a guardarlo a bordo o a comprar carburante marcado sin pagar el importe correcto de impuestos especiales.[11] Los barcos sin dos depósitos para separar el almacenamiento de carburante utilizado para la navegación y el utilizado para la cocina y la calefacción tendrían dificultades, al igual que los barcos que durante una parte del año se dedican a fines comerciales y el resto, a fines recreativos.

14. La Comisión debería haber explicado al menos las razones por las que consideraba que estas dificultades prácticas no justificaban la concesión de un plazo adicional al Reino Unido para ejecutar la sentencia en el asunto C-503/17.

15. Asimismo, el Reino Unido observa que, en los siete meses inmediatamente anteriores a la fecha de apreciación, la pandemia de COVID-19, que afectó al Reino Unido en mayor medida que al resto de los países de Europa en general, creó problemas adicionales para completar la ejecución.

16. En el escrito de dúplica se afirma que, si la falta de adopción de las medidas apropiadas antes de la fecha de apreciación que figura en el escrito de requerimiento da lugar automáticamente a una infracción del artículo 260 TFUE, ello confiere a la Comisión una potestad exorbitante para determinar la fecha en la que debe completarse la ejecución. Además, en alguna ocasión, la Comisión ha concedido a algunos Estados miembros plazos diferentes a tal efecto. Se refiere a varios casos en los que, en el escrito de requerimiento, se concedió un mayor plazo de ejecución que en el caso de autos y en los que se permitió que transcurriera un plazo adicional considerable entre la emisión del escrito de requerimiento y la incoación del procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE. Según el Reino Unido, tales diferencias de enfoque constituyen vulneraciones inadmisibles del principio de igualdad de trato.

[11] En el punto 38 de las presentes conclusiones se describen las medidas adoptadas por el Reino Unido en 2008.

2. Apreciación

17. El artículo 260 TFUE no precisa el plazo en el que debe producirse la ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declara el incumplimiento de las obligaciones que incumben a un Estado miembro. Según reiterada jurisprudencia, el interés en una aplicación inmediata y uniforme del Derecho de la Unión exige que esa ejecución se inicie inmediatamente y concluya en el plazo más breve posible. [12] Parece incontrovertible que los Estados miembros deben disponer de un plazo razonable para adoptar las medidas necesarias para completar la ejecución. [13] Las partes están de acuerdo en que el 15 de septiembre de 2020 es la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento con arreglo al artículo 260 TFUE. [14] De lo anterior se deduce que la Comisión concedió al Reino Unido un plazo de cuatro meses para responder al escrito de requerimiento y de veintitrés meses para ejecutar la sentencia en el asunto C-503/17. El presente recurso se incoó el 21 de diciembre de 2020, tres meses después de la fecha de apreciación.

18. Según reiterada jurisprudencia, el procedimiento por incumplimiento se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión. Por consiguiente, un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas ni situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de esas obligaciones. [15] Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no apoya la distinción que el Reino Unido pretende establecer entre dificultades jurídicas y políticas, que según reconoce no pueden justificar un retraso indebido en la ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia, y dificultades u obstáculos prácticos, que considera que pueden hacerlo.

19. El Tribunal de Justicia desestimó la alegación de un Estado miembro según la cual circunstancias de fuerza mayor y las dificultades de financiación en relación con un proyecto de construcción le impidieron ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas. [16] El Tribunal de Justicia también desestimó las alegaciones según las cuales el incumplimiento podría estar justificado por las complicaciones y los costes derivados de la elaboración y la aplicación de un programa dirigido a la desafectación de todos los vertederos ilegales. [17] En materia de ayudas de Estado, ni la dificultad para identificar a los beneficiarios de las ayudas ilegales [18] ni los problemas relativos a la cuantificación de los importes que debían devolverse [19] se aceptaron como justificaciones legítimas para no ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia tampoco admitió la alegación de que las manifestaciones violentas podrían justificar el retraso en ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia, en la que se declaraba que un Estado miembro no había transpuesto una directiva de la Unión. [20]

[12] Véase, por ejemplo, la sentencia de 22 de febrero de 2018, Comisión/Grecia (C-328/16, EU:C:2018:98), apartado 100 y jurisprudencia citada.

[13] Conclusiones del Abogado General Mischo presentadas en el asunto Comisión/España (C-278/01, EU:C:2003:342), puntos 31 y 32, y sentencia de 25 de noviembre de 2003, Comisión/España (C-278/01, EU:C:2003:635), apartados 30 y 31.

[14] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 25 de junio de 2013, Comisión/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423), apartado 23 y jurisprudencia citada, y de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartado 84 y jurisprudencia citada.

[15] Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Grecia (C-167/14, no publicada, EU:C:2015:684), apartado 35 y jurisprudencia citada.

[16] Sentencia de 22 de junio de 2016, Comisión/Portugal, (C-557/14, EU:C:2016:471), apartados 33 y 41 y jurisprudencia citada.

[17] Sentencia de 2 de diciembre de 2014, Comisión/Grecia, (C-378/13, EU:C:2014:2405), apartados 24 y 29 y jurisprudencia citada.

[18] Sentencia de 17 de noviembre de 2011, Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), apartado 87 y jurisprudencia citada.

[19] Sentencia de 7 de julio de 2009, Comisión/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428), apartado 45 y jurisprudencia citada.

[20] Sentencia de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartado 72 y jurisprudencia citada.

20. De conformidad con dicha jurisprudencia, las dificultades mencionadas por el Reino Unido deben asimilarse a una situación del ordenamiento jurídico interno de dicho Estado que no justifica el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

21. No cabe duda alguna de que el Reino Unido procuró completar la ejecución por vía legislativa, lo que en sí mismo no es complicado ni arduo. En efecto, las dificultades prácticas mencionadas por el Reino Unido, y que también invocó en el asunto C-503/17, se refieren sobre todo a los costes que probablemente soportarían los proveedores de carburante en los puertos e instalaciones portuarias al cumplir la normativa que transponía de manera correcta la Directiva 95/60. En ese contexto, el Reino Unido no explica de qué manera el retraso en la ejecución de la sentencia en el asunto C-503/17 reducía estos costes, en lugar de simplemente diferirlos.

22. La pandemia de COVID-19 es la otra dificultad práctica que invoca el Reino Unido en este contexto. En la correspondencia que durante ese mismo período intercambiaron el Reino Unido y la Comisión no se menciona la pandemia de COVID-19. A falta de información sobre la manera en que la pandemia de COVID-19 retrasó la ejecución de la sentencia en el asunto C-503/17, resulta difícil reconocer su legitimidad para justificar dicho retraso.

23. En el presente contexto, también resulta pertinente que la cuestión del incumplimiento de la Directiva 95/60 por parte del Reino Unido, de un modo u otro, ha sido objeto de discusiones con la Comisión desde la expiración de la excepción a las disposiciones de la Directiva 95/60 en 2006. [21] Por otra parte, como señala la Comisión, Irlanda ejecutó la sentencia Comisión/Irlanda, [22] que se refería a un caso similar de incumplimiento de la Directiva 95/60, mediante la adopción de una normativa que entró en vigor el 1 de enero de 2020.

24. Por lo tanto, en mi opinión, las circunstancias invocadas por el Reino Unido no sustentan, de hecho o de Derecho, su afirmación de que no pudo ejecutar la sentencia en el asunto C-503/17 antes de la fecha de apreciación.

25. Da la impresión de ser falsa, en cierta medida, la alegación del Reino Unido según la cual la Comisión no explicó, en la fase administrativa previa del presente procedimiento, las razones por las que consideraba que las circunstancias invocadas por el Reino Unido no eran motivos legítimos para la no ejecución de la sentencia en el asunto C-503/17. En primer lugar, en el escrito de 19 de diciembre de 2018, el Reino Unido expuso diferentes obstáculos para ejecutar la sentencia y anunció su intención de modificar la legislación en 2019 o 2020. Por lo tanto, en la propuesta de calendario del Reino Unido se reconoció la existencia de dichas dificultades prácticas y se tuvieron en cuenta. Al no recibir ninguna otra comunicación, en mayo de 2020, la Comisión envió al Reino Unido un escrito de requerimiento, en el que figuraba un plazo de cuatro meses para responder. En la respuesta del Reino Unido no se hizo referencia a las posibles dudas en cuanto a la repercusión de las dificultades prácticas en su propuesta de calendario de ejecución. En segundo lugar, como señala la Comisión, el Reino Unido había planteado las mismas dificultades prácticas para explicar su incumplimiento de la Directiva 95/60 en el contexto del procedimiento que dio lugar a la sentencia en el asunto C-503/17. [23] Por último, en los recursos interpuestos con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, la Comisión propone las sanciones o los pagos a tanto alzado que considere apropiados y deja su imposición en manos del

[21] Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, *Evaluation study on the application of the provisions of the Council Directive 95/60/EC of 27 November 1995 on fiscal marking of gas oil and kerosene: final report, volumen I* — Texto principal, Oficina de Publicaciones, 2018, (https://data.europa.eu/doi/10.2778/25969) (en lo sucesivo, «Estudio de evaluación de 2018»), p. 61.

[22] Sentencia de 17 de octubre de 2018 (C-504/17, no publicada, EU:C:2018:832).

[23] Véase el apartado 39 de la sentencia en el asunto C-503/17.

Tribunal de Justicia. Ambas partes han podido alegar suficientemente ante el Tribunal de Justicia todos los elementos pertinentes. Por lo tanto, carece de fundamento que el Reino Unido afirme que la Comisión incumplió las obligaciones que le hubieran podido incumbir.

26. A mi juicio, tampoco está justificada la alegación formulada en el escrito de dúplica, según la cual la Comisión actuó ilegalmente porque, en algunos casos, concedió a los Estados miembros un plazo más largo para ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia. Los recursos por incumplimiento no se prestan fácilmente a uniformar los plazos. En cada asunto los hechos son diferentes y es posible que se deban tener en cuenta una amplia variedad de circunstancias antes de poder determinar el plazo para adoptar las medidas coercitivas apropiadas y su forma. Por lo tanto, la Comisión dispone de una facultad de apreciación para decidir sobre la oportunidad de actuar contra un Estado miembro y para elegir el momento en que inicia contra él el procedimiento por incumplimiento.[24] El ejercicio de esta facultad está sujeto a control jurisdiccional mediante el recurso previsto en el artículo 260 TFUE. Sin embargo, no puede prosperar una alegación consistente en recordar una serie de casos en los que se concedió a otros Estados miembros, en circunstancias diferentes, un plazo más largo para ejecutar las sentencias del Tribunal de Justicia.

27. El Reino Unido no niega que, después de la fecha de apreciación, los operadores de embarcaciones privadas de recreo del Reino Unido podían utilizar carburante marcado para el abastecimiento de sus barcos. Por lo tanto, no ejecutó la sentencia en el asunto C-503/17 antes de esa fecha, incumpliendo así las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1.

28. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que declare que la fase administrativa previa del presente procedimiento no adoleció de ilegalidad alguna sobre la base de las cuestiones planteadas por el Reino Unido en sus observaciones escritas y orales.

B. El pago de una cantidad a tanto alzado

1. Introducción

29. La Comisión propone al Tribunal de Justicia que imponga al Reino Unido el pago de una cantidad a tanto alzado de 35 873,20 euros por cada día transcurrido entre la fecha en que se dictó la sentencia en el asunto C-530/17 (17 de octubre de 2018) y la fecha en que el Reino Unido la ejecutó (30 de septiembre de 2021), lo que arroja un importe total de 38 743 056 euros.

[24] Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2022, Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración) (C-213/19, EU:C:2022:167), apartado 203 y jurisprudencia citada.

30. Para determinar la cantidad a tanto alzado diaria, la Comisión siguió el método definido en su Comunicación de 2005, [25] en su versión actualizada en 2019 y en 2020. [26] Se pretende que el cálculo dé lugar al pago de una cantidad a tanto alzado que tenga un efecto disuasorio adecuado y que respete los principios de proporcionalidad y de igualdad de trato. [27] La cantidad a tanto alzado diaria que propone la Comisión se basa en el tanto alzado de base uniforme de 1 052 euros, [28] multiplicado por un coeficiente de gravedad de 10 sobre 20. [29] Ese resultado se multiplica, a su vez, por un importe que refleja la capacidad de pago del Estado miembro, denominado factor especial «n», que en el caso del Reino Unido es 3,41. [30]

31. El Reino Unido no niega que, según reiterada jurisprudencia, puede imponerse el pago de una cantidad a tanto alzado en las circunstancias del caso de autos. [31] No obstante, sostiene que, habida cuenta de las dificultades prácticas a las que tuvo que hacer frente para completar la ejecución de la sentencia en el asunto C-503/17, de la escasa repercusión de la inejecución y de la retirada del Reino Unido de la Unión, el pago de la cantidad a tanto alzado no debería ser superior a 250 000 euros.

32. El artículo 260 TFUE, apartado 2, confiere al Tribunal de Justicia una amplia facultad de apreciación a la hora de imponer pagos a tanto alzado. Según reiterada jurisprudencia, la condena al pago de una cantidad a tanto alzado debe depender, en cada caso concreto, del conjunto de factores pertinentes que se refieren tanto a las características del incumplimiento declarado como al comportamiento propio del Estado miembro. Exige una apreciación de la gravedad de la infracción, en particular de sus consecuencias para los intereses privados y públicos, y de su duración desde el pronunciamiento de la sentencia de que se trate hasta su ejecución. [32]

2. Gravedad de la infracción

a) Alegaciones de las partes

33. La Comisión invoca tres factores para justificar su propuesta de coeficiente de gravedad de 10 en la escala de 1 a 20 establecida en la Comunicación de 2005. En primer lugar, insiste en la claridad de la obligación, que se destaca también en la sentencia en el asunto C-503/17. [33] No cabía duda alguna sobre la naturaleza de las medidas que el Reino Unido debía adoptar para ejecutar dicha sentencia.

[25] Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 228 del Tratado CE [SEC(2005) 1658] (DO 2007, C 126, p. 15) (en lo sucesivo, «Comunicación de 2005»), que se amplió tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa para incluir los procedimientos regulados por el artículo 260 TFUE, apartado 2 [véase Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE (DO 2011, C 12, p. 1), punto 4 y sección V].

[26] Comunicación de la Comisión — Modificación del método de cálculo de los pagos a tanto alzado y las multas coercitivas diarias propuestos por la Comisión en los procedimientos de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (DO 2019, C 70, p. 1) (en lo sucesivo, «Comunicación de 2019») y Comunicación de la Comisión — Actualización de los datos utilizados para el cálculo de las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas que propondrá la Comisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los procedimientos de infracción [C(2020) 6043, DO 2020, C 301, p. 1] (en lo sucesivo, «Comunicación de 2020»).

[27] Sobre la base de esta metodología, la cantidad a tanto alzado máxima que corresponde pagar al Reino Unido por la infracción de que se trata asciende a 77,5 millones de euros [(1 052 × 20 × 3,41) × 1 080].

[28] Comunicación de 2020, sección III, párrafo primero, punto 2.

[29] Comunicación de 2005, punto 16.6.

[30] Comunicación de 2020, sección III, párrafo primero, punto 3.

[31] Sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartado 83.

[32] Véase, en ese sentido, la sentencia de 2 de diciembre de 2014, Comisión/Grecia (C-378/13, EU:C:2014:2405), apartados 72, 73 y 76.

[33] Apartado 44 de la sentencia en el asunto C-503/17.

34. En segundo lugar, la Comisión señala que la Directiva 95/60 complementa la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad,[34] con el fin de promover la realización y el funcionamiento del mercado interior garantizado la identificación fácil y rápida del gasóleo no sujeto al tipo normal del impuesto. En el primer considerando de la Directiva 95/60 se afirma asimismo que los Estados miembros no pueden alcanzar individualmente sus objetivos. Por lo tanto, considera que la infracción es, en principio, grave.

35. La Comisión señala que, en 2011, el Comité de Impuestos Especiales consideró que el hecho de que los Estados miembros no impusieran el uso de gasóleo no marcado como carburante debilitaba todo el sistema de marcado fiscal común. La Comisión sostiene que el Reino Unido dificultó la inspección de los buques por parte de las autoridades de otros Estados miembros para determinar si una embarcación concreta llevaba carburante gravado legalmente al tipo normal de los impuestos especiales en el Reino Unido. Un número considerable de operadores de embarcaciones privadas de recreo pueden haberse visto afectados por el hecho de que el Reino Unido no eliminara el derecho a utilizar carburante marcado, aunque se desconocen las cifras concretas. La Comisión también hace referencia a casos en los que las autoridades de un Estado miembro impusieron multas a operadores de embarcaciones privadas de recreo que viajaban desde el Reino Unido por utilizar carburante marcado.

36. En tercer lugar, la Comisión tuvo en cuenta que se trata de la primera vez que ha interpuesto un recurso contra el Reino Unido por no ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia.

37. El Reino Unido subraya que el objetivo de la Directiva 95/60 es accesorio con respecto al objetivo último perseguido por la Directiva 2003/96, que estriba en garantizar que los Estados miembros establezcan unos niveles mínimos de imposición para los productos de la energía. Desde esa perspectiva, las medidas legislativas adoptadas en 2008 y 2012 limitaron las consecuencias de un posible incumplimiento.

38. En 2008, aplicó un régimen por el cual las embarcaciones privadas de recreo podían utilizar carburante sujeto a un tipo reducido marcado con un tinte rojo, siempre que se cumplieran las siguientes condiciones. Los operadores de embarcaciones privadas de recreo estaban obligados a pagar el tipo normal del impuesto especial aplicado al carburante comprado para el abastecimiento de sus barcos y a declarar que se utilizaba para tal fin. En el momento de la compra de dicho carburante se emitía un recibo y el proveedor de carburante registrado pagaba el impuesto especial a las autoridades tributarias. Por ende, se aplicaba a los compradores de carburante marcado para el abastecimiento de embarcaciones privadas de recreo el tipo normal de los impuestos especiales de conformidad con el objetivo último de las Directivas antes citadas. Las autoridades tributarias podían comprobar que se había abonado el nivel correcto de impuestos especiales exigiendo a los operadores de embarcaciones privadas de recreo que presentaran los recibos correspondientes y, en su caso, solicitando la confirmación de la venta al proveedor de carburante registrado.[35] En 2012, estableció un requisito adicional con arreglo al

[34] DO 2003, L 283, p. 51.

[35] Artículos 14E y 14F de la Hydrocarbon Oil Duties Act 1979 (Ley de impuestos especiales sobre los hidrocarburos de 1979) y el Hydorcarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure-flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate etc.) Regulations 2008 (Reglamento de 2008 relativo, entre otras cuestiones, al pago de la devolución de los impuestos sobre los hidrocarburos de petróleo y las biomezclas utilizados por aeronaves y embarcaciones privadas de recreo), SI-2008/2599.

cual los compradores de carburante marcado deben aceptar que otros Estados miembros puedan incoar procedimientos si comprueban que el carburante marcado se utiliza para el abastecimiento de embarcaciones privadas de recreo. [36]

39. Por otra parte, el Reino Unido señala que, una vez finalizado el período transitorio, el 31 de diciembre de 2020, la Directiva 95/60 solo se aplica en Irlanda del Norte. Existen aproximadamente 1 500 embarcaciones privadas de recreo en Irlanda del Norte, que solo utilizan un pequeño porcentaje del carburante marcado consumido en el Reino Unido. Por lo tanto, a partir de esa fecha, las consecuencias del incumplimiento, que ya eran limitadas, se redujeron aún más.

40. El Reino Unido concluye que, sobre la base de la gravedad de la infracción, sería apropiado aplicar un coeficiente de 3 sobre 20.

b) Apreciación

1) Cooperación y comportamiento previo

41. En la apreciación de la gravedad de una infracción, la cooperación de un Estado miembro con la Comisión, en particular durante el procedimiento administrativo previo, constituye una consideración pertinente a tener en cuenta. [37]

42. El 19 de diciembre de 2018, el Reino Unido respondió a la primera comunicación de la Comisión, tras el pronunciamiento de la sentencia en el asunto C-503/17, y le expuso la forma en que tenía prevista su ejecución. Sin embargo, posteriormente no siguió sus propios planes. En su respuesta al escrito de requerimiento de la Comisión, el Reino Unido explicó que su retraso a este respecto se debía a las elecciones generales de diciembre de 2019 y a que estaba llevando a cabo una consulta más amplia sobre el uso de carburante marcado en diferentes sectores. Decidiría en qué momento suprimir el derecho de los operadores de embarcaciones privadas de recreo a utilizar carburante marcado para la navegación una vez terminada esta consulta y adoptaría nuevas medidas a finales de ese año. El Reino Unido adoptó la norma de habilitación requerida en julio de 2020, pero no logró su pleno cumplimiento hasta octubre de 2021, lo que suponía una considerable desviación injustificada de los planes que inicialmente había comunicado a la Comisión.

43. En particular, el Reino Unido no explicó a la Comisión por qué eran necesarias dos consultas, incluyendo una sobre cuestiones más amplias, para completar la ejecución de la sentencia en el asunto C-503/17, máxime si tenemos en cuenta que tal ejecución no fue en ningún momento una cuestión discrecional, como reconoció implícitamente el Reino Unido en su respuesta al escrito de requerimiento cuando indicó que ejecutaría la sentencia una vez concluida la consulta. [38] Si el objetivo de estas consultas era dar a conocer con antelación a las partes interesadas las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de la normativa nacional, se podría haber hecho mucho antes y de forma más eficaz. Por otra parte, como se explica en el punto 21 de las presentes

[36] Artículo 14E(7A) de la Ley de impuestos especiales sobre los hidrocarburos de 1979.

[37] Véase, por ejemplo, la sentencia de 25 de junio de 2013, Comisión/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423), apartado 51.

[38] Se celebró al menos una consulta previa sobre el cumplimiento de la Directiva 2003/96 en agosto de 2007, tras la expiración de la excepción aplicable al Reino Unido (véase el punto 7.4 de la exposición de motivos del Reglamento de 2008 relativo, entre otras cuestiones, al pago de la devolución de los impuestos sobre los hidrocarburos de petróleo y las biomezclas utilizados por aeronaves y embarcaciones privadas de recreo).

conclusiones, no estoy convencido de que las dificultades prácticas que el Reino Unido siguió planteado durante un período de tiempo prolongado reflejaran una incapacidad real para lograr el cumplimiento por su parte.

44. Para que la cooperación constituya una circunstancia atenuante en la apreciación de la gravedad de la infracción, se requiere algo más que una interacción normal con la Comisión. Cabría esperar un auténtico espíritu de cooperación [39] acreditado por la existencia de un diálogo proactivo, honesto y constructivo con la Comisión y la intención sincera de lograr el cumplimiento lo antes posible. Por los motivos expuestos en el punto anterior de las presentes conclusiones, no considero que el comportamiento del Reino Unido alcanzara dicho umbral.

45. Aunque se dice que el virtuoso halla suficiente recompensa en su propia virtud, en este caso el ordenamiento jurídico de la Unión ofrece al menos una compensación tangible. El hecho de que nunca se haya interpuesto contra el Reino Unido el recurso previsto en el artículo 260 TFUE es una circunstancia atenuante consolidada que debe tenerse en cuenta, como se reconoce en la demanda. [40]

2) El objetivo perseguido

46. El establecimiento del mercado interior en virtud del artículo 3 TUE, apartado 3, constituye una de las misiones esenciales de la Unión. [41] El objetivo de la Directiva 2003/96 es facilitar el buen funcionamiento del mercado interior fijando los niveles mínimos de imposición de la mayoría de los productos energéticos. La Directiva 95/60 complementa la Directiva 2003/96 al establecer las normas comunes para el marcado fiscal del gasóleo y del queroseno que no esté sujeto al tipo normal aplicable a los combustibles utilizados como carburantes. Por lo tanto, la Directiva 95/60 promueve la realización y el funcionamiento del mercado interior, [42] al permitir la identificación fácil y rápida del gasóleo no sujeto al tipo normal del impuesto. [43]

47. No cabe duda alguna de que la equidad, la legitimidad y la eficacia del mercado interior de la Unión dependen de la solidaridad de todos los Estados miembros, al transponer de manera íntegra y correcta todas las directivas pertinentes. El incumplimiento de un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en lo referente al buen funcionamiento del mercado interior constituye, en principio, una cuestión grave. Máxime cuando, como ocurre en el caso de autos, esas obligaciones están claramente establecidas en la normativa aplicable.

48. En los puntos 33 a 34 de las presentes conclusiones se exponen las alegaciones de la Comisión sobre la cuestión analizada en esta rúbrica. No obstante, cabe observar que, en el Estudio de evaluación de 2018 elaborado por la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 95/60, se concluye que, desde el punto de vista del mercado interior, el marcado fiscal tiene una relevancia limitada para la supresión de los obstáculos a los intercambios comerciales dentro de la Unión. En el Estudio de evaluación de 2018 se señala que la mayor parte de los intercambios comerciales dentro de la Unión están relacionados con el carburante no marcado en régimen suspensivo que, por su naturaleza, elimina las trabas relacionadas con el estatuto fiscal de los productos. Aproximadamente el 80 % del carburante marcado se utiliza en actividades intrínsecamente

39 Véase, por analogía, la sentencia de 24 de junio de 2015, Fresh Del Monte Produce/Comisión y Comisión/Fresh Del Monte Produce (C-293/13 P y C-294/13 P, EU:C:2015:416), apartado 184 y jurisprudencia.

40 Sentencia de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia (C-270/11, EU:C:2013:339), apartado 55.

41 Sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), apartado 122.

42 Véase el apartado 46 de la sentencia en el asunto C-503/17.

43 En los apartados 2 a 14 de la sentencia en el asunto C-503/17 se aportan mayores precisiones sobre el marco jurídico.

locales, como la calefacción, la agricultura, la producción de electricidad y la construcción, que no plantean ningún problema de uso lícito en el seno de la Unión. [44] En la vista, la Comisión admitió que el procedimiento solo se refiere a una parte del 20 % de carburante marcado que se utiliza en actividades transfronterizas. No obstante, subrayó que la Directiva 95/60 persigue aplicar un sistema de control eficaz dentro de la Unión que el Reino Unido no aplicó.

49. El Estudio de evaluación de 2018 ofrece una perspectiva útil y acreditada sobre la importancia del marcado fiscal en la supresión de los obstáculos a los intercambios comerciales dentro de la Unión. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia puede tenerlo en cuenta en su apreciación de la gravedad de la infracción.

3) Consecuencias para los intereses privados y públicos

50. El Reino Unido sostiene que las medidas descritas en el punto 38 de las presentes conclusiones atenuaron las consecuencias del incumplimiento, puesto que garantizaron, en la medida de lo posible, la percepción y la restitución del nivel correcto de impuestos. La Comisión estima que esta consideración carece de pertinencia para apreciar la gravedad de la infracción porque la Directiva 95/60 obliga al Reino Unido a garantizar que el carburante marcado no se utilice para el abastecimiento de embarcaciones privadas de recreo.

51. No creo que sea apropiado seguir el enfoque restrictivo mantenido por la Comisión. Como se señala en el punto 46 de las presentes conclusiones, el objetivo de la Directiva 95/60 complementa el de la Directiva 2003/96. Así pues, el Comité de Impuestos Especiales observó en 2011 que: «todos los Estados miembros deben imponer el uso de gasóleo no marcado y utilizar el tipo normal aplicable al gasóleo utilizado como carburante.»

52. Aunque las medidas descritas en el punto 38 de las presentes conclusiones no garantizaban el cumplimiento de la Directiva 95/60, de ello no resulta que no pudieran atenuar la gravedad de la infracción si se tienen en cuenta los objetivos más amplios perseguidos por las medidas no ejecutadas por el Reino Unido. [45] Si estas medidas se hubieran adoptado y ejecutado correctamente, habrían podido garantizar la percepción y la restitución del nivel apropiado de impuestos especiales en el Reino Unido.

53. Sin embargo, el Reino Unido no ha facilitado información sobre la eficacia de las medidas adoptadas. Tales medidas pueden haber sido una invitación al fraude, ya que probablemente resultaba poco atractivo para los operadores de embarcaciones privadas de recreo comprar carburante marcado al precio del carburante no marcado, que es más elevado. [46] Es evidente que, en contra de lo previsto en la Directiva 95/60, las autoridades no podían basarse en controles inopinados para confirmar el pago del tipo correcto de los impuestos especiales sobre el carburante utilizado para el abastecimiento de embarcaciones privadas de recreo. En lugar de ello, debían revisar los registros y los recibos de carburante, en caso de que dispusieran de estos, para comprobar si el carburante contenido en el depósito se correspondía con el que constaba en el recibo. En teoría, las autoridades del Reino Unido podían verificar las compras con el proveedor

[44] Página 6 del Estudio de evaluación de 2018.

[45] Véanse también los puntos 46 a 48 de las presentes conclusiones.

[46] El Reino Unido menciona este aspecto en el contexto de los obstáculos a los que se enfrentó para completar la ejecución (véase el resumen en el punto 13 de las presentes conclusiones).

de carburante registrado que emitió el recibo, pero no se informó al Tribunal de Justicia de la existencia de un sistema que permitiera a las autoridades de otros Estados miembros verificar tales compras.

54. Por lo que respecta a las consecuencias para los intereses privados, resulta pertinente que, como admite el Reino Unido, pesara sobre los operadores de embarcaciones privadas de recreo del Reino Unido la amenaza de que se adoptaran medidas coercitivas en otros Estados miembros, aun cuando hubieran cumplido el Derecho británico.[47] La Comisión aportó pruebas de que algunos se vieron incursos en un proceso penal. Puede que otros simplemente decidieran no abandonar las aguas del Reino Unido. Además, a aquellos que deseaban evitar problemas con las autoridades de otros Estados miembros por el uso de carburante marcado para el abastecimiento de sus embarcaciones privadas de recreo le resultaba más difícil obtener carburante no marcado. Esto se debe a que, en los puertos e instalaciones portuarias del Reino Unido, los proveedores de carburante tenían menos incentivos para suministrar carburante no marcado que si el Reino Unido hubiera transpuesto la Directiva 95/60 y ejecutado la sentencia en el asunto C-503/17. Esta circunstancia afectó también a los operadores de embarcaciones privadas de recreo de otros Estados miembros que deseaban repostar en el Reino Unido.

55. Las medidas de 2008 pueden haber contribuido de alguna forma a atenuar las consecuencias para los intereses públicos en el Reino Unido. Saber hasta qué punto contribuyeron depende del grado de cumplimiento de dichas medidas por parte de los operadores de embarcaciones privadas de recreo y de los proveedores de carburante. Además, estas medidas no representaron una ayuda esencial para la verificación por parte de las autoridades de otros Estados miembros del pago del impuesto especial correcto sobre el carburante utilizado para el abastecimiento de embarcaciones privadas de recreo que viajaban desde el Reino Unido. Así pues, la atenuación de las consecuencias de la infracción para los intereses privados relacionados con la circulación transfronteriza de embarcaciones privadas de recreo fue mínima o inexistente. Por consiguiente, en la apreciación de la gravedad de la infracción, las consecuencias atenuantes de las medidas de 2008 y 2012 son de menor importancia.

4) Irlanda del norte

56. El Acuerdo de Retirada se adoptó el 17 de octubre de 2019 y entró en vigor el 1 de febrero de 2020. Su artículo 126 establece que el período transitorio comenzará en la fecha de su entrada en vigor y finalizará el 31 de diciembre de 2020. De conformidad con sus artículos 127, apartado 1, y 131, el Derecho de la Unión será aplicable al y en el Reino Unido durante el período transitorio.

57. La Comisión y el Reino Unido están de acuerdo en que, una vez finalizado el período transitorio, de conformidad con el Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte, en particular el artículo 8, relativo a la recaudación del IVA y de los impuestos especiales, y el anexo 3 del Protocolo, en relación con el artículo 185 del Acuerdo de Retirada, el Reino Unido estaba obligado a cumplir la Directiva 95/60 y, por tanto, a ejecutar la sentencia en el asunto C-503/17, en lo que respecta únicamente a Irlanda del Norte.[48]

[47] Parece que esta circunstancia fue la que motivó la adopción de las medidas de 2012. Por lo tanto, no estoy convencido de que dichas medidas tuvieran unas consecuencias atenuantes sustanciales para los intereses públicos y privados.

[48] Las pretensiones de la Comisión no se refieren al artículo 185 del Acuerdo de Retirada (véase el punto 8 de las presentes conclusiones). No obstante, el Reino Unido se opuso a las pretensiones de la Comisión al entender que incluían un lapso de tiempo de no ejecución de la sentencia en el asunto C-503/17 una vez finalizado el período transitorio. Por otra parte, no planteó ninguna objeción basada en una extralimitación de competencias o en una eventual discrepancia entre las pretensiones y su fondo.

58. La alegación del Reino Unido, según la cual está justificado imponer el pago de una cantidad a tanto alzado inferior, adolece de un defecto fundamental que podría interpretarse en el sentido de que una infracción de un Estado miembro «pequeño» es intrínsecamente menos grave que una infracción de un Estado miembro «grande». [49] La jurisprudencia del Tribunal de Justicia no respalda esta tesis.

59. No obstante, es incontestable que las consecuencias del incumplimiento, examinadas en los puntos 50 a 55 de las presentes conclusiones, se minimizaron durante el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2020 y la fecha de cumplimiento, en comparación con el período anterior, dado que su alcance quedó circunscrito a los operadores de embarcaciones privadas de recreo de Irlanda del Norte. [50] El ámbito geográfico de las consecuencias del incumplimiento fue, por tanto, más limitado en el segundo período que en el primero.

60. La toma en consideración de este elemento es conforme tanto con la Comunicación de 2005 [51] como con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. A modo de ejemplo, en la sentencia dictada en el asunto Comisión/Eslovenia, el Tribunal de Justicia declaró, en el contexto de la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, que los efectos prácticos de la transposición tardía de la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE, [52] al Derecho esloveno sobre el mercado financiero esloveno y los demás mercados financieros de la Unión, así como sobre la protección de los inversores, fueron reducidos habida cuenta del volumen del mercado financiero de ese Estado miembro. [53]

61. En mi opinión, este enfoque tampoco entra en conflicto con la sentencia Comisión/España, [54] relativa a la no recuperación de las ayudas de Estado ilegales. El Tribunal de Justicia señaló que, tomando en consideración la cuantía de las ayudas de que se trataba, el número de beneficiarios y el carácter multisectorial de los regímenes de ayudas, la gravedad de la no recuperación de las ayudas por parte de ese Estado miembro no se vio atenuada por la circunstancia de que afectara a una región autónoma y no a la totalidad de su territorio. [55] Esta conclusión se deriva del hecho de que las ayudas de Estado ilegales inciden, por definición, en el comercio entre Estados con independencia de la localización de los beneficiarios de la ayuda. Por estas razones, no puede establecerse una analogía válida entre las circunstancias en las que se resolvió dicha sentencia y las del presente asunto, tal como se han expuesto en el punto 59 de las presentes conclusiones.

62. En aras de la exhaustividad, cabe añadir que el Reino Unido no sostiene que la facultad de ejecutar directamente la sentencia en el asunto C-503/17 estuviera comprendida en las materias traspasadas a Irlanda del Norte. Aun cuando así fuera, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que el reparto de competencias entre el poder central y el poder regional en el ámbito interno no afecta a la aplicación del artículo 260 TFUE, en la medida en que el Estado miembro de que se trate es el único responsable, frente a la Unión Europea, del cumplimiento de las obligaciones que resultan del Derecho de la Unión. [56]

[49] Si se aplican estos adjetivos a la población de los Estados miembros, cinco de ellos tienen aproximadamente un número igual o menor de habitantes que Irlanda del Norte: Estonia, Chipre, Letonia, Luxemburgo y Malta.

[50] El 1 de enero de 2020, Irlanda ejecutó la sentencia de 17 de octubre de 2018, Comisión/Irlanda (C-504/17, no publicada, EU:C:2018:832).

[51] Véase la Comunicación de 2005, punto 16.4: «la gravedad podría considerarse menor si la infracción no se refiere al conjunto del Estado miembro en cuestión.»

[52] DO 2014, L 173, p. 349.

[53] Sentencia de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslovenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1), apartado 80.

[54] Sentencia de 13 de mayo de 2014, Comisión/España (C-184/11, EU:C:2014:316).

[55] Sentencia de 13 de mayo de 2014, Comisión/España (C 184/11, EU:C:2014:316), apartados 81 y 82.

[56] Sentencia de 13 de mayo de 2014, Comisión/España (C-184/11, EU:C:2014:316), apartado 43 y jurisprudencia citada.

63. Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, en mi opinión, el hecho de que, una vez finalizado el período transitorio el 31 de diciembre de 2020, el Reino Unido estuviera obligado a cumplir la Directiva 95/60 y la sentencia en el asunto C-503/17 con respecto a Irlanda del Norte solo justifica una reducción del coeficiente de gravedad correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2021.

c) Apreciación general de la gravedad de la infracción

64. A la vista de las circunstancias atenuantes que he indicado, a saber: i) es la primera vez que el Reino Unido ha de responder por la no ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia, ii) el reducido alcance del perjuicio para la consecución de los objetivos de la Directiva 95/60, tal como se refleja en las conclusiones del Estudio de evaluación de 2018, y iii) las consecuencias de las medidas introducidas por el Reino Unido en 2008, propongo al Tribunal de Justicia que aplique un coeficiente de gravedad de 8 sobre 20.[57]

65. Para adecuarse a la circunstancia de que, entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2021, la obligación que incumbe al Reino Unido de cumplir la Directiva 95/60 y la sentencia en el asunto C-503/17 se limitó al territorio de Irlanda del Norte, propongo reducir aún más el coeficiente de gravedad a 4 sobre 20 con respecto a este período.

3. El factor especial «n»: capacidad de pago

a) Alegaciones de las partes

66. La Comisión considera que el factor especial «n», calculado sobre la base del PIB de los Estados miembros[58] y de su peso institucional, reflejado en el número de escaños asignados a su Delegación nacional en el Parlamento Europeo,[59] constituye un coeficiente multiplicador apropiado, ya que garantiza que el pago de una cantidad a tanto alzado tenga un efecto disuasorio suficiente, es proporcionado a la capacidad de pago de los Estados miembros y respeta el principio de igualdad de trato.

67. El Reino Unido sostiene que el factor especial «n» de 3,41 que la Comisión propone aplicar es demasiado elevado. Además, dado que en 2020 tuvo que hacer frente a importantes problemas económicos, deberían utilizarse las cifras más recientes del PIB, en lugar de los datos del PIB de 2018 presentados en la demanda. Asimismo, subraya que el factor especial «n» no debería tener en cuenta el número de escaños en el Parlamento Europeo, dado que, desde el 1 de febrero de 2020, ya no tiene representantes en esa institución.

68. La Comisión sostiene que carece de pertinencia que el Reino Unido ya no tenga escaños en el Parlamento Europeo. Señala que, en la fórmula del factor especial «n» utilizada para calcular las sanciones financieras que cabe imponer al Reino Unido a raíz de su retirada de la Unión, el elemento del cálculo relativo al número de escaños en el Parlamento Europeo se sustituyó por un factor numérico fijo de 2,8. Ese factor se corresponde con la proporción de escaños asignados al

[57] Véanse i) punto 45, ii) puntos 48 a 49, y iii) puntos 52 a 55 de las presentes conclusiones.

[58] Comunicación de 2020, sección I, párrafo cuarto.

[59] La fórmula del cálculo del factor especial «n», basada en el número de escaños en el Parlamento Europeo, figura en la nota a pie de página n.º 12 de la Comunicación de 2019.

Reino Unido en el Parlamento Europeo en 2018 en relación con la media de la Unión, que da lugar a un factor especial «n» de 3,7. [60] Estos hechos desvirtúan la afirmación del Reino Unido de que, en el caso de autos, la Comisión ha propuesto un factor especial «n» demasiado elevado.

69. El Reino Unido reitera que, a partir de la finalización del período transitorio, su obligación de ejecutar la sentencia en el asunto C-503/17 se limitaba a Irlanda del Norte. Según cifras recientemente publicadas, Irlanda del Norte representaba el 2,25 % del PIB del Reino Unido en 2020, circunstancia que debería reflejar el factor especial «n».

70. En la vista, el Reino Unido subrayó que el alcance de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión es muy inferior a raíz de su retirada de la Unión. Por consiguiente, el Reino Unido se encuentra en una situación diferente a la de los Estados miembros, en particular por lo que se refiere al efecto disuasorio, lo que avala que se le dispense un trato distinto a este respecto. Dado que el efecto disuasorio es menos importante, puede lograrse igualmente mediante la imposición del pago de una cantidad a tanto alzado inferior. La Comisión discrepa a este respecto.

b) Apreciación

71. Según reiterada jurisprudencia, al determinar el pago de una cantidad a tanto alzado deben tenerse en cuenta los datos recientes del PIB. [61] En la vista, el representante del Reino Unido precisó que el PIB nominal del país en 2020, publicado por la Office of National Statistics (Oficina Nacional de Estadística) en el Blue Book 2021, ascendía a 2 156 073 millones. Entiendo que esa cifra está en libras esterlinas (GBP). Sobre la base de un tipo de cambio medio de libras a euros de 1,1248 en 2020, el PIB del Reino Unido en 2020 asciende a 2 425 151 millones de euros.

72. Las partes están de acuerdo en que el Reino Unido ha asumido obligaciones derivadas del Acuerdo de Retirada del que forma parte el Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte. Entre estas obligaciones figuran el cumplimiento de la Directiva 95/60 y la sentencia en el asunto C-503/17. El objetivo de la imposición del pago de una cantidad a tanto alzado es sancionar la falta de cumplimiento en el pasado y disuadir de un incumplimiento futuro. El Reino Unido no ejecutó la sentencia antes de la fecha de apreciación y es el Reino Unido, y no Irlanda del Norte, quien es responsable, en principio, de garantizar que no vuelva a repetirse. [62] Por lo tanto, sería inadecuado tener en cuenta el PIB de Irlanda del Norte, en lugar del PIB de todo el Reino Unido, por lo que respecta a cualquier incumplimiento que tenga lugar una vez transcurrido el período transitorio.

73. La alegación del Reino Unido según la cual debería reducirse el pago de la cantidad a tanto alzado para reflejar el menor alcance de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión a raíz de su retirada de la Unión es ilógica. Solo resultaría convincente si el Reino Unido ya no tuviera obligaciones con respecto a la Unión, lo que no es el caso. Tras su retirada, el incentivo del Reino Unido para contribuir al mantenimiento de la integridad y legitimidad de la Unión y para actuar de forma solidaria con sus Estados miembros cumpliendo todas las

[60] Sección IV de la Comunicación de la Comisión — Ajuste del cálculo de las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas propuestas por la Comisión en los procedimientos de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a raíz de la retirada del Reino Unido (DO 2021, C 129, p. 1).

[61] Véanse, en particular, las sentencias de 7 de septiembre de 2016, Comisión/Grecia (C-584/14, EU:C:2016:636), apartado 81; de 22 de febrero de 2018, Comisión/Grecia (C-328/16, EU:C:2018:98), apartado 101, y de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva de datos personales — Ámbito penal) (C-658/19, EU:C:2021:138), apartado 83.

[62] Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte, artículo 12, apartado 1.

obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión no es el mismo que cuando era Estado miembro. Estas consideraciones llevan a la conclusión de que, si acaso, el pago de la cantidad a tanto alzado debería incrementarse, en vez de reducirse, para lograr un efecto disuasorio suficiente. Así pues, aunque el Reino Unido no se encuentra en la misma situación que los Estados miembros a raíz de su retirada de la Unión, en mi opinión, esta circunstancia no relativiza la importancia del elemento disuasorio en el cálculo del pago de una cantidad a tanto alzado. A lo sumo, es un elemento a favor de que el Tribunal de Justicia aplique, en su caso, un enfoque más riguroso para el cálculo del pago de una cantidad a tanto alzado.

74. En los puntos 56 a 63 de las presentes conclusiones, propongo que sería conveniente reflejar el hecho de que, a partir del 1 de enero de 2021, la obligación del Reino Unido de cumplir la Directiva 95/60 y la sentencia en el asunto C-503/17 se limitó al territorio de Irlanda del Norte como circunstancia atenuante para apreciar la gravedad de la infracción.[63] No estaría justificado tener en cuenta el PIB de Irlanda del Norte, en lugar del PIB del Reino Unido, durante el mismo período, ya que daría lugar a la duplicación del efecto de esta circunstancia atenuante.

75. El Tribunal de Justicia también ha reiterado recientemente que el PIB constituye el factor predominante a efectos de la apreciación de la capacidad de pago y que, desde el punto de vista de la fijación de sanciones suficientemente disuasorias y proporcionadas, no es necesario tener en cuenta el peso institucional expresado por el número de votos de que disponen los representantes de los Estados miembros en el Parlamento Europeo.[64] No veo ninguna razón por la que este enfoque no deba aplicarse al caso de autos.

4. Duración

76. Las alegaciones de las partes sobre la duración se referían principalmente a la imposición de una multa coercitiva diaria (o periódica) por los períodos de retraso tras la fecha de pronunciamiento de la sentencia en el presente recurso. Dado que el Reino Unido ejecutó la sentencia en el asunto C-503/17 en lo que respecta a Irlanda del Norte el 1 de octubre de 2021 y que ya no estaba obligado a ejecutarla por lo que se refiere a Gran Bretaña una vez finalizado el período transitorio, la Comisión no mantiene esta pretensión. Por lo tanto, no examinaré estas alegaciones.

77. Me limitaré a señalar que, según las comunicaciones de la Comisión, la duración de una infracción es un parámetro objetivo para el cálculo del pago de la cantidad a tanto alzado. La cantidad a tanto alzado diaria se multiplica por el número de días desde el 17 de octubre de 2018, fecha de la sentencia en el asunto C-503/17, al 30 de septiembre de 2021, último día de la no ejecución. Este enfoque debería aplicarse en el caso de autos teniendo en cuenta que, si el Tribunal de Justicia asume las propuestas que he presentado en los puntos 64 y 65 de las presentes conclusiones, la cantidad diaria correspondiente al período comprendido entre el 17 de octubre de 2018 (fecha de la sentencia en el asunto C-503/17) y el 31 de diciembre de 2020 (finalización del período transitorio) será superior a la cantidad a tanto alzado diaria correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero de 2021 (primer día tras la finalización del período transitorio) y el 30 de septiembre de 2021 (último día de la no ejecución de la sentencia en el asunto C-503/17).

[63] Véanse los puntos 59 a 63 de las presentes conclusiones.

[64] Véanse la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de las ayudas de Estado — Ferroníquel) (C-51/20, EU:C:2022:36), apartados 114 a 117, y el examen detallado del factor especial «n» llevado a cabo en las conclusiones del Abogado General Pitruzzella presentadas en el asunto Comisión/Grecia (Recuperación de las ayudas de Estado — Ferroníquel) (C-51/20, EU:C:2021:534). Véase también la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), apartados 139 y 142.

5. Apreciación y cálculo del pago de la cantidad a tanto alzado

78. En sus sentencias, el Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su plena facultad de apreciación en materia de imposición del pago de una cantidad a tanto alzado, no ofrece mucha información sobre el cálculo o la ponderación de los diferentes factores que tiene en cuenta. En mi opinión, en aras de la transparencia, procede incluir en las presentes conclusiones el cálculo resultante de la apreciación que propongo al Tribunal de Justicia, a saber:

– para el período comprendido entre el 17 de octubre de 2018 y el 31 de diciembre de 2020 inclusive, donde: i) el coeficiente de gravedad es igual a ocho, y ii) el factor especial «n» es igual a la raíz cuadrada del porcentaje del PIB [65] (PIB nominal del Reino Unido correspondiente a 2020 dividido por el PIB medio de los 27 Estados miembros en 2020 [66]):

  [(1 052 × 8) × 2,2] × 807 días = 14 941 766 euros.

– para el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de septiembre de 2021 inclusive, donde: i) el coeficiente de gravedad es igual a cuatro, y ii) el factor especial «n» es el mismo que el señalado con anterioridad:

  [(1 052 × 4) × 2,2] × 273 días = 2 527 324 euros.

79. Esto da un total de 17 469 090 euros, que el Tribunal de Justicia podría redondear a 17 millones de euros.

V. Costas

80. 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.

81. La Comisión ha solicitado la condena en costas. Habida cuenta de que no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, procede condenar al Reino Unido en costas, aunque no hayan prosperado las tesis de la Comisión en la medida en que sus pretensiones contemplaban el pago de una cantidad a tanto alzado superior.

VI. Conclusión

82. Propongo al Tribunal de Justicia que:

– Declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, en relación con los artículos 127, 131 y 185 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, al

[65] En las sentencias del Tribunal de Justicia no queda muy claro si, como factor preponderante, debe tenerse en cuenta simplemente el porcentaje del PIB o la raíz cuadrada del porcentaje del PIB. Este último enfoque es coherente con las comunicaciones de la Comisión y tiene por efecto reducir las diferencias entre los pagos a tanto alzado que pueden imponerse a los Estados miembros. El porcentaje del PIB simple del Reino Unido es igual a 4,9. La utilización de esta cifra en lugar de la raíz cuadrada del porcentaje del PIB (2,2) da lugar al pago de una cantidad a tanto alzado total de 39 millones de euros.

[66] El PIB de 2020 de los 27 Estados miembros publicado por Eurostat ascendía a 13 450 460 euros.

no haber ejecutado la sentencia de 17 de octubre de 2018, Comisión/Reino Unido (C-503/17, no publicada, EU:C:2018:831).

– Condene al Reino Unido, de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 2, en relación con los artículos 127, 131 y 185 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, a pagar a la Comisión Europea una cantidad a tanto alzado de 17 millones de euros.

– Condene en costas al Reino Unido.