



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 16 de julio de 2020*

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo — Directiva (UE) 2015/849 — Falta de transposición o de comunicación de las medidas de transposición — Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Pretensión de condena al pago de una suma a tanto alzado»

En el asunto C-549/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3, el 27 de agosto de 2018,

Comisión Europea, representada por los Sres. T. Scharf, L. Flynn y G. von Rintelen y las Sras. L. Nicolae y L. Radu Bouyon, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Rumanía, representada inicialmente por el Sr. C.-R. Canțar y las Sras. E. Gane, L. Lițu y R. I. Hațieganu, y posteriormente por estas últimas, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Reino de Bélgica, representado por la Sra. C. Pochet y los Sres. P. Cottin y J.-C. Halleux, en calidad de agentes,

República de Estonia, representada por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente,

República Francesa, representada por la Sra. A.-L. Desjonquères y los Sres. B. Fodda y J.-L. Carré, en calidad de agentes,

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

partes coadyuvantes,

* Lengua de procedimiento: rumano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal, el Sr. M. Vilaras, la Sra. L. S. Rossi y el Sr. I. Jarukaitis, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (Ponente), A. Kumin, N. Jääskinen y N. Wahl, Jueces;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretario: Sr. M. Longar, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de diciembre de 2019; oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de marzo de 2020; dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:
 - Declare que Rumanía ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 67 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO 2015, L 141, p. 73), al no haber adoptado, a más tardar el 26 de junio de 2017, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva 2015/849 o, en todo caso, al no haber comunicado tales disposiciones a la Comisión.
 - Imponga a Rumanía, en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, una multa coercitiva de un importe de 21 974,40 euros diarios por cada día de retraso desde la fecha en que se pronuncie la sentencia en el presente asunto, por haber incumplido la obligación de comunicar las medidas de transposición de dicha Directiva.
 - Imponga a dicho Estado miembro, en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, el pago de una suma a tanto alzado, basada en un importe diario de 6 016,80 euros multiplicado por el número de días transcurridos desde el día siguiente a la expiración del plazo de transposición establecido en la citada Directiva hasta la fecha en que el citado Estado miembro subsane la infracción o, en su defecto, hasta el día en que se pronuncie la presente sentencia, con la salvedad de que se sobrepase la suma a tanto alzado mínima de 1 887 000 euros.
 - Condene en costas a Rumanía.

Marco jurídico

- 2 El artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva 2015/849 establece lo siguiente:

«1. La presente Directiva tiene por objeto la prevención de la utilización del sistema financiero de la Unión para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo.

2. Los Estados miembros velarán por que el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo queden prohibidos.»

3 El artículo 67 de dicha Directiva dispone que:

«1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 26 de junio de 2017. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas medidas.

Cuando los Estados miembros adopten dichas medidas, estas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.»

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 4 Al no haber sido informada por Rumanía sobre la adopción y la publicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2015/849 al término del plazo de transposición fijado en su artículo 67, esto es, el 26 de junio de 2017, la Comisión remitió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento.
- 5 La respuesta de Rumanía, de 19 de septiembre de 2017, revela que, en esa fecha, las medidas de transposición de dicha Directiva no estaban sino en fase de preparación. Por tanto, el 8 de diciembre de 2017, la Comisión remitió un dictamen motivado a ese Estado miembro, en el que lo exhortaba a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las exigencias establecidas en la Directiva 2015/849 en un plazo de dos meses contados a partir de su recepción.
- 6 Al haberse denegado sus solicitudes de prórroga del plazo de respuesta al dictamen motivado de 8 de diciembre de 2017, Rumanía respondió a dicho dictamen mediante escrito de 8 de febrero de 2018, en el que informaba a la Comisión de que el Parlamento adoptaría en mayo de 2018 el proyecto de ley que contenía las medidas de transposición de la Directiva 2015/849.
- 7 Al considerar que Rumanía no había adoptado las medidas nacionales de transposición de la citada Directiva ni había comunicado tales medidas, la Comisión interpuso el presente recurso, por el que solicita al Tribunal de Justicia que declare el incumplimiento reprochado y que imponga a dicho Estado miembro el pago no solo de una suma a tanto alzado, sino también de una multa coercitiva diaria.
- 8 Mediante escrito de 28 de agosto de 2019, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que desistía parcialmente de su recurso, en la medida en que ya no solicitaba la imposición de una multa coercitiva diaria al haber quedado esta pretensión sin objeto a raíz de la transposición completa de la Directiva 2015/849 al Derecho rumano, con efectos a partir del 21 de julio de 2019. Al mismo tiempo, precisó que la suma a tanto alzado al pago de la cual pretendía que se condenase en el caso de autos ascendía a 4 536 667,20 euros y cubría el período comprendido entre el 27 de junio de 2017 y el 20 de julio de 2019, esto es, 754 días a razón de 6 016,80 euros por día.
- 9 Mediante resoluciones del Presidente del Tribunal de Justicia de 5, 31 y 27 de diciembre de 2018, se admitieron, en apoyo de Rumanía, las intervenciones, respectivamente, del Reino de Bélgica, de la República de Estonia y de la República Francesa, así como de la República de Polonia.

Sobre el recurso

Sobre el incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE

Alegaciones de las partes

- 10 Según la Comisión, Rumanía ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 67 de la Directiva 2015/849 al no haber adoptado, a más tardar el 26 de junio de 2017, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva o, en cualquier caso, al no haberle comunicado esas disposiciones.
- 11 La Comisión recuerda, en particular, que las disposiciones de una directiva deben aplicarse con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica, y que los Estados miembros no pueden alegar circunstancias de índole interna ni dificultades prácticas para justificar la no transposición de una directiva en el plazo señalado por el legislador de la Unión. De ello concluye que corresponde a cada Estado miembro tomar en consideración las etapas necesarias para la adopción de la legislación oportuna conforme a su ordenamiento jurídico interno, con el fin de garantizar que la transposición pueda llevarse a cabo en el plazo establecido.
- 12 En el caso de autos, la Comisión señala, en primer lugar, por lo que respecta a las medidas nacionales notificadas después de la presentación del recurso, en octubre de 2018, y que, según Rumanía, deben considerarse como una transposición parcial de la Directiva 2015/849, que este Estado miembro no ha aportado ningún cuadro de correspondencia que muestre la pertinencia de las medidas notificadas y explique el vínculo entre las disposiciones de dicha Directiva y esas medidas. Recuerda que los Estados miembros están obligados a transmitir tal documento explicativo.
- 13 La Comisión añade que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si, como hace la Directiva 2015/849 en su artículo 67, una directiva prevé expresamente que las disposiciones que la transponen deben contener una referencia a esta o ir acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial, es necesario, en todo caso, adoptar un acto positivo de transposición de la directiva de que se trate (sentencia de 11 de junio de 2015, Comisión/Polonia, C-29/14, EU:C:2015:379, apartado 49 y jurisprudencia citada). Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las cuarenta medidas notificadas por Rumanía en el mes de octubre de 2018 hace referencia a la Directiva 2015/849. Por otra parte, treinta y siete de esas medidas se habían adoptado incluso antes de la adopción de la citada Directiva.
- 14 Por último, según la Comisión, no se puede sostener, como hace Rumanía, que la transposición de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (DO 2005, L 309, p. 15), y de la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, de 1 de agosto de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la definición de personas del medio político y los criterios técnicos aplicables en los procedimientos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente así como en lo que atañe a la exención por razones de actividad financiera ocasional o muy limitada (DO 2006, L 214, p. 29), baste para asegurar la transposición de la Directiva 2015/849, ya que esta última introduce muchos elementos nuevos que difieren significativamente de los previstos en las dos primeras Directivas. Dado que las medidas notificadas por Rumanía en octubre de 2018 no transponen la Directiva 2015/849, sino las Directivas 2005/60 y 2006/70, no pueden ser tomadas en consideración en el marco del presente procedimiento. La Comisión concluye de todo ello que las alegaciones de Rumanía sobre la transposición parcial de la Directiva 2015/849 carecen de fundamento.

- 15 Invocando la transposición parcial de la Directiva 2015/849 llevada a cabo, antes de la expiración del plazo contemplado en el artículo 67 de esta Directiva, por la legislación nacional en vigor, Rumanía considera que procede desestimar parcialmente el recurso de la Comisión. Este Estado miembro afirma haber realizado, desde el inicio del procedimiento administrativo previo, esfuerzos constantes para alcanzar una solución en el presente asunto y haber dialogado activamente con la Comisión en relación con la adopción de las medidas necesarias para garantizar la transposición completa de la Directiva 2015/849 al Derecho interno, que entraron finalmente en vigor el 21 de julio de 2019.
- 16 Rumanía precisa que, en el marco de su cooperación con la Comisión, notificó a esta institución, en octubre de 2018, cuarenta medidas nacionales como medidas de transposición de la Directiva 2015/849 que ya existían en el ordenamiento jurídico nacional. Sostiene que, toda vez que esas cuarenta medidas operaron la transposición íntegra de las Directivas 2005/60 y 2006/70, las cuales, en gran medida, fueron incorporadas a la Directiva 2015/849, por la que a su vez fueron derogadas, deben considerarse una transposición parcial de esta última Directiva. Destaca que corresponde al Tribunal de Justicia tener en cuenta estos elementos, así como las particularidades del caso de autos y del comportamiento de Rumanía.
- 17 Rumanía añade que el hecho de que las cuarenta medidas de que se trata no fueran notificadas a la Comisión hasta después de la interposición del recurso, y no durante el procedimiento administrativo previo, en nada influye en el hecho de que dicha institución tenía conocimiento de la existencia de tales medidas incluso antes de que comenzara a correr el plazo de transposición establecido en el artículo 67 de la Directiva 2015/849, puesto que ya habían sido notificadas como actos de transposición de las Directivas 2005/60 y 2006/70. Por otra parte, el cuadro de correspondencias adjunto al escrito de contestación al recurso indica con claridad y concisión las disposiciones de la Directiva 2015/849 consideradas transpuestas, así como las disposiciones correspondientes de la legislación nacional en vigor. El hecho de que esas mismas medidas no contengan referencia alguna a esta última Directiva no obsta para que sean medidas de transposición, ya que permiten alcanzar los objetivos perseguidos por dicha Directiva.
- 18 Rumanía sostiene por último que, dado que el presente recurso tiene por objeto la falta total de transposición de la Directiva 2015/849 al Derecho rumano, la alegación de la Comisión según la cual las medidas indicadas en el cuadro de correspondencias no pueden constituir una transposición de esa Directiva, habida cuenta de los cambios introducidos por ella, debe ser objeto de otro recurso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 19 Según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado, de manera que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en consideración por el Tribunal de Justicia [sentencias de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, C-103/00, EU:C:2002:60, apartado 23; de 18 de octubre de 2018, Comisión/Rumanía, C-301/17, no publicada, EU:C:2018:846, apartado 42, y de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 23].
- 20 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que si una directiva prevé expresamente que los Estados miembros están obligados a garantizar que las disposiciones necesarias para su cumplimiento hagan referencia a dicha directiva o vayan acompañadas de tal referencia en su publicación oficial, es necesario, en todo caso, que los Estados miembros adopten un acto positivo de transposición de la directiva de que se trata (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de noviembre de 1997, Comisión/Alemania, C-137/96, EU:C:1997:566, apartado 8; de 18 de diciembre de 1997, Comisión/España, C-360/95, EU:C:1997:624, apartado 13, y de 11 de junio de 2015, Comisión/Polonia, C-29/14, EU:C:2015:379, apartado 49).

- 21 En el caso de autos, la Comisión remitió su dictamen motivado a Rumanía el 8 de diciembre de 2017, de modo que el plazo de dos meses señalado en él finalizaba el 8 de febrero de 2018. Por lo tanto, la existencia o no del supuesto incumplimiento ha de ser apreciada a la vista del estado de la legislación interna en vigor en esa fecha [véase, por analogía, la sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 24 y jurisprudencia citada].
- 22 A este respecto, por una parte, no se discute que las cuarenta medidas nacionales respecto de las que Rumanía sostiene que llevan a cabo una transposición parcial de la Directiva 2015/849 fueron notificadas como medidas de transposición de dicha Directiva tras el vencimiento del plazo fijado en el dictamen motivado de 8 de diciembre de 2017, a saber, durante el mes de octubre de 2018.
- 23 Por otra parte, y, en cualquier caso, como ha señalado el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, consta que, en contra de lo que exige el artículo 67 de la Directiva 2015/849, esas cuarenta medidas carecen de toda referencia a esta última.
- 24 De ello se deduce que no puede considerarse que las medidas en cuestión constituyan un acto positivo de transposición en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado 20 de la presente sentencia.
- 25 Por consiguiente, procede concluir que, en el momento en que expiró el plazo fijado en el dictamen motivado de 8 de diciembre de 2017, Rumanía no había adoptado las medidas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva 2015/849 ni, por ende, había comunicado esas medidas a la Comisión.
- 26 En consecuencia, procede declarar que Rumanía ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 67 de la Directiva 2015/849 al no haber adoptado, antes de que expirara el plazo señalado en el dictamen motivado de 8 de diciembre de 2017, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esa Directiva y, por ende, al no haber comunicado tales disposiciones a la Comisión.

Sobre el incumplimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3

Sobre la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3

– Alegaciones de las partes

- 27 Según la Comisión, el artículo 260 TFUE, apartado 3, fue introducido por el Tratado de Lisboa con objeto de reforzar el régimen sancionador previamente instaurado por el Tratado de Maastricht. Habida cuenta del carácter innovador de la citada disposición y de la necesidad de preservar la transparencia y la seguridad jurídica, dicha institución adoptó la Comunicación titulada «Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE» (DO 2011, C 12, p. 1; en lo sucesivo, «Comunicación de 2011»).
- 28 El objetivo de esta disposición es incitar con mayor fuerza a los Estados miembros a transponer las directivas en los plazos fijados por el legislador de la Unión y garantizar la aplicación de la legislación de la Unión.
- 29 La Comisión considera que el artículo 260 TFUE, apartado 3, se aplica tanto en el supuesto de ausencia total de comunicación de cualesquiera medidas de transposición de una directiva como en el caso de comunicación parcial de tales medidas.

- 30 Además, dicha institución estima que, dado que el artículo 260 TFUE, apartado 3, alude al incumplimiento por parte de un Estado miembro de la obligación que le incumbe de informar sobre las «medidas de transposición de una directiva», esta disposición no solamente se aplica en caso de ausencia de comunicación de las medidas nacionales de transposición de una directiva, sino también en caso de que un Estado miembro no haya adoptado tales medidas. Según la Comisión, una interpretación meramente formalista de la citada disposición, según la cual esta última solo pretendiera asegurar la comunicación efectiva de medidas nacionales, no garantizaría una transposición pertinente de todas las disposiciones de la Directiva de que se trate y privaría de toda eficacia a la obligación de transposición de las directivas al Derecho nacional.
- 31 La Comisión añade que, en el caso de autos se trata, precisamente, de sancionar la falta de adopción y de publicación, así como, por ende, de comunicación a la Comisión, por parte de Rumanía, de todas las normas jurídicas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva 2015/849 al Derecho nacional.
- 32 En respuesta a las alegaciones formuladas por Rumanía para rebatir la aplicabilidad del artículo 260 TFUE, apartado 3, al presente asunto, la Comisión sostiene, en particular, que su decisión de solicitar sistemáticamente la imposición de una sanción pecuniaria en virtud de esa disposición no puede entenderse como una omisión por su parte del ejercicio de su facultad de apreciación. En efecto, en el punto 16 de la Comunicación de 2011 tuvo expresamente en cuenta el hecho de que dicha disposición le confiere una amplia facultad discrecional, análoga a la facultad discrecional de incoar o no un procedimiento de infracción con arreglo al artículo 258 TFUE. De este modo, la decisión política de recurrir, por principio, al instrumento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 3, en todos los asuntos relativos a los incumplimientos contemplados en la citada disposición, fue adoptada en ejercicio de su facultad discrecional. La Comisión no excluye que puedan darse casos particulares en los que no le parezca adecuada una pretensión de sanción en virtud dicha disposición, pero precisa que no sucede así en el caso de autos.
- 33 En cuanto a la alegación de Rumanía de que la mayoría de los Estados miembros no habían respetado el plazo de transposición de la Directiva 2015/849, la Comisión admite que, en la fecha de expiración del plazo de transposición de esta, a saber, el 26 de junio de 2017, solo ocho Estados miembros le habían comunicado medidas de transposición íntegra de dicha Directiva. La Comisión puntualiza sin embargo que, en la fecha de interposición del presente recurso, a saber, el 27 de agosto de 2018, Rumanía era el único Estado miembro que no había comunicado medida alguna de transposición de la citada Directiva.
- 34 Rumanía solicita que se desestime el recurso de la Comisión en la medida en que pretende imponerle sanciones pecuniarias en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, alegando que el hecho de que el Derecho rumano había llevado a cabo, en la fecha de interposición del presente recurso, la transposición parcial de la Directiva 2015/849 conlleva, con carácter principal, la inaplicabilidad del régimen de sanciones establecido en esa disposición. Con carácter subsidiario, dicho Estado miembro invoca la necesidad de adaptar las sanciones pecuniarias propuestas por la Comisión a esta situación.
- 35 Si bien Rumanía no refuta la regularidad del procedimiento del recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión en virtud del artículo 258 TFUE ni el desarrollo del mismo ante el Tribunal de Justicia, sí considera que el artículo 260 TFUE, apartado 3, no es aplicable en el presente asunto, ya que esta disposición, que pretende la aplicación acelerada de un régimen de sanciones correspondiente a un recurso por incumplimiento basado en el artículo 258 TFUE, debe interpretarse de manera estricta. Rumanía sostiene que el objetivo de dicha disposición es sancionar, en una fase más temprana, una inobservancia manifiesta de una obligación cuyo modo de cumplimiento no es discutible, a saber, la comunicación de las medidas de transposición de las directivas. Prosigue su razonamiento señalando que el artículo 260 TFUE, apartado 3, tiene por objeto infracciones evidentes respecto de las cuales la obtención previa de una sentencia del Tribunal de Justicia por la que se

declare el incumplimiento constituye un mero trámite formal. Concluye que la aplicación de esta disposición debe limitarse a las situaciones descritas exhaustivamente en su tenor, a saber, el incumplimiento de «la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva».

- 36 Según Rumanía, en el marco de la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, no procede limitar el control efectuado por la Comisión a la mera comprobación formal de la existencia de comunicación de medidas nacionales de transposición de la Directiva en cuestión. Considera evidente que la Comisión debería proceder a un análisis global de las medidas nacionales comunicadas y comprobar si estas se refieren al ámbito regulado por dicha Directiva, el plazo en el que entran en vigor o si se aplican en todo el territorio del Estado miembro de que se trate. Puntualiza que, sin embargo, cuando los Estados miembros adoptan medidas de transposición o, como en el caso de autos, acreditan la existencia de tales medidas, aunque sean parciales, la prueba de un incumplimiento requiere, por regla general, un debate contradictorio entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate, que no puede asimilarse a un trámite formal.
- 37 Rumanía sostiene que esta interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3, es conforme con los trabajos preparatorios que llevaron a su adopción y que, además, se corresponde con la interpretación literal del mismo. Añade que es la única que permite respetar tanto el principio de seguridad jurídica como el principio de proporcionalidad, ya que establece una separación clara entre, por un lado, los casos de ausencia total de medidas de transposición y de comunicación de estas y, por otro lado, los casos en que las medidas de transposición y la comunicación de las mismas sean solo parciales.
- 38 En lo que atañe a la sanción pecuniaria solicitada, Rumanía señala, por una parte, que la Comisión no motivó en el caso de autos su decisión de solicitar la imposición de tal sanción. En efecto, la práctica de la Comisión consistente en solicitar automáticamente la aplicación de sanciones pecuniarias en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, en el marco de los recursos por incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición de una directiva es errónea y contraviene los objetivos perseguidos por dicha disposición. Añade que del propio tenor de esta última se desprende que la Comisión «podrá, si lo considera oportuno, indicar el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva» que haya de pagar el Estado miembro de que se trate, de modo que la aplicación de sanciones pecuniarias es una opción que tiene la Comisión, que debe analizar cada situación individualmente. De ello deduce que incumbe a esa institución analizar todas las circunstancias fácticas y jurídicas del presente asunto y motivar, a la luz de las mismas, su decisión de solicitar al Tribunal de Justicia que imponga sanciones pecuniarias. Señala que el cumplimiento de esta obligación es tanto más relevante cuanto que, del artículo 260 TFUE, apartado 3, se desprende que el Tribunal de Justicia solo puede imponer sanciones hasta el límite del importe indicado por la Comisión, por lo que, a falta de propuesta de ese importe por parte de la Comisión, el Tribunal de Justicia no puede imponer sanción económica alguna. A la luz de lo anterior y habida cuenta del conjunto de circunstancias fácticas y jurídicas del presente asunto y del hecho de que la Comisión no motivó su decisión de solicitar la imposición de sanciones pecuniarias, Rumanía sostiene que no es posible imponer tales sanciones en el caso de autos.
- 39 Dicho Estado miembro alega, por otra parte, que imponer el pago de una suma a tanto alzado constituye una excepción que solo se aplica cuando de las características del incumplimiento de que se trate, del comportamiento del Estado miembro en cuestión y de la evaluación del nivel de perjuicio para los intereses públicos y privados se desprende que la aplicación de una multa coercitiva no es suficiente a la vista del objetivo de poner fin a dicho incumplimiento lo antes posible y de cerciorarse de que dicho Estado miembro no persistirá en tal comportamiento. Manifiesta que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, habida cuenta del tenor del artículo 260 TFUE, apartado 3, y de su finalidad, la condena al pago de una suma a tanto alzado no debe revestir el carácter automático que sugiere la Comisión. Precisa que, en el caso de autos, en primer lugar, la Comisión ha reconocido que, durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, Rumanía adoptó todas las medidas necesarias para garantizar la transposición completa de la Directiva 2015/849. Prosigue que, incluso antes de la entrada en vigor, el 21 de julio de 2019, de la Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea

spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (Ley n.º 129/2019, para la prevención y lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y por la que se modifican y complementan determinados actos legislativos), de 11 de julio de 2019 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 589, de 18 de julio de 2019), las disposiciones de la Directiva 2015/849 relacionadas con los efectos sobre los agentes privados y públicos ya se habían transpuesto mediante actos normativos nacionales en vigor. Señala que aún no ha expirado el plazo de transposición de algunas de las obligaciones establecidas en dicha Directiva. Destaca que se encuentra en la media de los Estados miembros por lo que respecta al número de recursos que tienen por objeto que se declare un incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición de las directivas y que nunca ha sido condenada por el Tribunal de Justicia por incumplimiento de la obligación de transposición de una directiva dentro de plazo. Indica que la duración media de los procedimientos administrativos previos que implican a Rumanía es la más breve de todos los Estados miembros y que, en el caso de autos, transcurrió menos de un año entre el inicio de la fase administrativa previa y la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia. De todo ello deduce que la pretensión de la Comisión de imponer el pago de una suma a tanto alzado no solo no está justificada, sino que además es desproporcionada a la vista de los hechos del presente asunto y del objetivo primordial de este tipo de sanción pecuniaria.

- 40 El Reino de Bélgica, la República de Estonia y la República Francesa alegan, en esencia, que el artículo 260 TFUE, apartado 3, solo se puede aplicar cuando un Estado miembro ha permanecido totalmente inactivo en lo que se refiere a la transposición de una directiva al Derecho nacional, y, por tanto, ha omitido adoptar, en el plazo fijado, medidas para transponer dicha directiva y comunicarlas a la Comisión. Sostienen que en ningún caso el ámbito de aplicación de esta disposición comprende el supuesto de que un Estado miembro haya comunicado a la Comisión medidas de transposición pero esta última le reproche una transposición incorrecta o parcial de la directiva en cuestión.
- 41 A este respecto, tales Estados miembros alegan, en particular, que la interpretación del artículo 260 TFUE, apartado 3, que propugnan se infiere tanto de su tenor como de la génesis y de la finalidad del mismo, ya que este solo se supone aplicable en los casos más graves y manifiestos de incumplimiento de la obligación de adoptar medidas de transposición de una directiva y de comunicarlas. Afirman que la interpretación que sostienen viene corroborada por la estructura interna del artículo 260 TFUE y por el hecho de ser la única que no coloca a los Estados miembros en una situación extremadamente difícil, pues, de seguirse el planteamiento defendido por la Comisión, los Estados miembros nunca podrían tener certeza de que esta institución no tuviera intención de imponerles una sanción pecuniaria.
- 42 A ello se añade, según estos Estados miembros, el hecho de que la interpretación propugnada permite garantizar el pleno respeto del ámbito de aplicación del artículo 258 TFUE y es la única compatible con los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad. Afirman que tiene como consecuencia que, en caso de que durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia un Estado miembro haya transpuesto una directiva y haya comunicado a la Comisión todas las medidas de transposición de la misma, esta institución deba renunciar a su pretensión de condena de dicho Estado miembro al pago de una multa coercitiva o de una suma a tanto alzado. Estiman que el riesgo de que los Estados miembros tratasen de eludir la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, informando sobre medidas de transposición de la Directiva que no respondieran a la realidad solo sería marginal.
- 43 Además, todos los Estados miembros coadyuvantes mencionados en el apartado cuarenta de la presente sentencia y la República de Polonia consideran inaplicable en el caso de autos el artículo 260 TFUE, apartado 3, al no haber motivado de manera detallada la Comisión su decisión de solicitar la imposición de sanciones económicas. Sostienen que tal decisión debería estar específicamente justificada en relación con las circunstancias particulares de cada asunto, ya que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la imposición del pago de una suma a tanto alzado no puede tener carácter automático. Insisten en que la Comisión no puede limitarse a recurrir, por principio, al instrumento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 3, sin infringirlo. Añaden que

un análisis detallado de los elementos de cada caso por parte de la Comisión es apropiado cuando dichos elementos son necesarios para determinar la naturaleza de la sanción pecuniaria que proceda imponer para que el Estado miembro en cuestión ponga fin al incumplimiento de que se trata y para establecer un importe que se adecúe a las circunstancias del caso concreto, como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por otra parte, estiman innecesario acumular el pago de una suma a tanto alzado con el de una multa coercitiva. Advierten de que, en todo caso, el planteamiento de la Comisión puede dar lugar a discriminaciones entre Estados miembros.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 44 Procede recordar que el artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo primero, establece que, cuando la Comisión presente un recurso ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 TFUE por considerar que el Estado miembro afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo, podrá, si lo considera oportuno, indicar el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por dicho Estado miembro y que considere adaptado a las circunstancias. De conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo segundo, si el Tribunal de Justicia comprueba la existencia del incumplimiento, podrá imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva dentro del límite del importe indicado por la Comisión y la obligación de pago surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal de Justicia en su sentencia.
- 45 Por lo que respecta al alcance del artículo 260 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia declaró que procedía adoptar una interpretación de esta disposición que, por una parte, permitiera al mismo tiempo preservar las prerrogativas de que dispone la Comisión, a efectos de garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión, y proteger el derecho de defensa y la posición procesal de que gozan los Estados miembros en virtud del artículo 258 TFUE, en relación con el artículo 260 TFUE, apartado 2, y, por otra parte, permitiera al Tribunal de Justicia ejercer su función judicial de apreciar, en el marco de un mismo procedimiento, si el Estado miembro de que se trate ha cumplido sus obligaciones en materia de información sobre las medidas de transposición de la Directiva en cuestión y, en su caso, valorar la gravedad del incumplimiento declarado e imponer la sanción económica que considere más adecuada a las circunstancias del caso [sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 58].
- 46 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha interpretado los términos «obligación de informar sobre las medidas de transposición» que figuran en el artículo 260 TFUE, apartado 3, en el sentido de que se refieren a la obligación de los Estados miembros de proporcionar información suficientemente clara y precisa en cuanto a las medidas de transposición de una directiva. Para cumplir la obligación de seguridad jurídica y garantizar la transposición de la totalidad de las disposiciones de dicha directiva en todo el territorio de que se trate, los Estados miembros están obligados a indicar, respecto a cada disposición de esa directiva, la normativa nacional que garantiza su transposición. Una vez proporcionada esa información, en su caso acompañada de la presentación de una tabla de correspondencias, corresponde a la Comisión demostrar, con vistas a solicitar la imposición al Estado miembro de que se trate de una sanción económica prevista en el artículo 260 TFUE, apartado 3, que es manifiesta la ausencia de determinadas medidas de transposición o que estas no cubren todo el territorio del Estado miembro afectado, entendiéndose que no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento judicial entablado con arreglo a esa disposición, examinar si las medidas nacionales comunicadas a la Comisión garantizan una correcta transposición de las disposiciones de la directiva en cuestión [sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 59].

- 47 Dado que ha quedado acreditado, según se desprende de los apartados 25 y 26 de la presente sentencia, que, en el momento en el que expiró el plazo fijado en el dictamen motivado de 8 de diciembre de 2017, Rumanía no había comunicado a la Comisión ninguna medida de transposición de la Directiva 2015/849, en el sentido del artículo 260 TFUE, apartado 3, el incumplimiento así comprobado está comprendido en el ámbito de aplicación de esta disposición.
- 48 Sobre la cuestión de si, como sostienen Rumanía y los Estados miembros que intervienen en su apoyo, la Comisión debe motivar caso por caso su decisión de solicitar la imposición de una sanción pecuniaria en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, o si dicha institución puede solicitarla sin necesidad de motivación en todos los casos que entran en el ámbito de aplicación de esa disposición, cabe recordar que, en su condición de guardiana de los Tratados en virtud del artículo 17 TUE, apartado 1, segunda frase, la Comisión dispone de una facultad discrecional para adoptar tal decisión.
- 49 En efecto, la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, no puede considerarse de forma aislada, sino que debe vincularse al inicio de un procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE. Ahora bien, en la medida en que la pretensión de condena a una sanción pecuniaria conforme al artículo 260 TFUE, apartado 3, solo constituye una modalidad accesoria del procedimiento por incumplimiento cuya eficacia debe garantizar, y en el que la Comisión dispone, por lo que respecta a la oportunidad de iniciar tal procedimiento, de una facultad discrecional sobre la que el Tribunal de Justicia no puede ejercer control jurisdiccional (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de febrero de 1989, *Star Fruit/Comisión*, 247/87, EU:C:1989:58, apartado 11; de 6 de julio de 2000, *Comisión/Bélgica*, C-236/99, EU:C:2000:374, apartado 28, y de 26 de junio de 2001, *Comisión/Portugal*, C-70/99, EU:C:2001:355, apartado 17), las condiciones de aplicación de esta última disposición no pueden ser más restrictivas que las requeridas para la aplicación del artículo 258 TFUE.
- 50 Por otra parte, es preciso señalar que solo el Tribunal de Justicia es competente para imponer una sanción pecuniaria a un Estado miembro con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3. Cuando el Tribunal de Justicia adopta tal decisión al término de un debate contradictorio, debe motivarla. En consecuencia, la falta de motivación, por parte de la Comisión, de su decisión de solicitar al Tribunal de Justicia la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, no afecta a las garantías procesales del Estado miembro de que se trate.
- 51 Procede añadir que el hecho de que la Comisión no deba motivar en cada caso su decisión de solicitar una sanción pecuniaria en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, no exonera a esta institución de la obligación de motivar la naturaleza y el importe de la sanción pecuniaria solicitada, teniendo en cuenta para ello las Directrices que adoptó, tal como están contenidas en las comunicaciones de la Comisión que, aunque no vinculan al Tribunal de Justicia, sí contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación llevada a cabo por la Comisión (véase, por analogía con el artículo 260 TFUE, apartado 2, la sentencia de 30 de mayo de 2013, *Comisión/Suecia*, C-270/11, EU:C:2013:339, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 52 Esta exigencia de motivación de la naturaleza y del importe de la sanción pecuniaria solicitada reviste mayor importancia por cuanto, a diferencia de lo que se prevé en el artículo 260 TFUE, apartado 2, su apartado 3 establece que, en el marco de un procedimiento iniciado con arreglo a esta última disposición, el Tribunal de Justicia solo dispone de una facultad de apreciación delimitada, puesto que, en caso de declarar la existencia de un incumplimiento, las propuestas de la Comisión vinculan al Tribunal de Justicia en cuanto a la naturaleza de la sanción pecuniaria que puede imponer, así como en relación con el importe máximo de esta última.
- 53 En efecto, los autores del artículo 260 TFUE, apartado 3, no solo dispusieron que incumbe a la Comisión indicar «el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada» por el Estado miembro en cuestión, sino que también precisaron que el Tribunal de Justicia solo puede

imponer el pago de una sanción pecuniaria «dentro del límite del importe indicado» por la Comisión. Con ello establecieron una correlación directa entre la sanción exigida por la Comisión y la que puede imponer el Tribunal de Justicia con arreglo a esa disposición.

- 54 La alegación según la cual la imposición del pago de una suma a tanto alzado no debe, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia, C-121/07, EU:C:2008:695, apartado 63), tener carácter automático tampoco puede incidir en la facultad de la Comisión para incoar un procedimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, en todos los casos en los que considere que un incumplimiento está comprendido en el ámbito de aplicación de esta disposición. En efecto, esta jurisprudencia se refiere a la apreciación del fundamento de un recurso por el que la Comisión pretende que el Tribunal de Justicia «condene» al pago de una sanción pecuniaria, y no a la oportunidad de presentar tal recurso.
- 55 En cuanto a la alegación de Rumanía basada en su posición respecto de los demás Estados miembros en lo que atañe a la transposición de la Directiva 2015/849, a la duración media de los procedimientos administrativos previos que le conciernen o a la duración del procedimiento administrativo previo en el presente asunto, procede señalar, por un lado, que esta alegación no se refiere a la aplicabilidad del artículo 260 TFUE, apartado 3, a un incumplimiento como el que nos ocupa, sino que atañe al fundamento del recurso referido al pago de una suma a tanto alzado en este caso, cuya apreciación se abordará en una etapa posterior de la presente sentencia. Por otro lado, y, en cualquier caso, las consideraciones que llevaron a la Comisión a iniciar el presente procedimiento contra Rumanía, y a hacerlo en la fecha en que lo hizo, no pueden menoscabar la aplicabilidad del artículo 260 TFUE, apartado 3, ni la admisibilidad de la acción ejercitada en virtud de esta disposición.
- 56 Por consiguiente, procede declarar que el artículo 260 TFUE, apartado 3, se aplica en una situación como la del caso de autos.

Sobre la imposición del pago de una suma a tanto alzado

– Alegaciones de las partes

- 57 Por lo que respecta al importe de la sanción pecuniaria que se haya de imponer, la Comisión considera, conforme a la posición reflejada en el punto 23 de la Comunicación de 2011, que, en la medida en que el incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición de una directiva no es menos grave que un incumplimiento que pueda ser objeto de las sanciones mencionadas en el artículo 260 TFUE, apartado 2, el modo de cálculo de las sanciones contempladas por el artículo 260 TFUE, apartado 3, debe ser el mismo que el aplicado en el marco del procedimiento definido en el apartado 2 de dicho artículo.
- 58 En el caso de autos, la Comisión solicita la imposición del pago de una suma a tanto alzado cuyo importe se calcula de conformidad con las directrices contenidas en su Comunicación de 13 de diciembre de 2005 titulada «Aplicación del artículo [260 TFUE]» [SEC(2005) 1658], en su versión actualizada por la Comunicación de 13 de diciembre de 2017 titulada «Actualización de los datos para calcular las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas que propondrá la Comisión al Tribunal de Justicia en los procedimientos de infracción» [C(2017) 8720], y cuyo importe mínimo a tanto alzado para Rumanía es de 1 887 000 euros. Sin embargo, este importe mínimo a tanto alzado no es aplicable en el caso de autos, puesto que es inferior al importe que se deriva del cálculo de la suma a tanto alzado conforme a esas Comunicaciones. Para determinar el importe diario que sirve de base a ese cálculo procede multiplicar un tanto alzado de base uniforme, a saber, 230 euros, por el coeficiente de gravedad, que, en el caso de autos, es de 8 en una escala de 1 a 20, y por el factor «n», que para Rumanía es de 3,27. El importe diario asciende, por tanto, a 6 016,80 euros diarios y debe multiplicarse por el número de días transcurridos entre el 27 de junio de 2017, a saber, el día

siguiente a la fecha de transposición prevista por la Directiva 2015/849, y el 20 de julio de 2019, víspera de la fecha en la que se llevó a cabo la transposición completa de esta, esto es, 754 días. De este modo, la suma a tanto alzado solicitada por la Comisión asciende a 4 536 667,20 euros.

- 59 Además, la Comisión rebate que la imposición del pago de una suma a tanto alzado constituya una excepción y que solo se imponga en circunstancias excepcionales. Sostiene que la transposición tardía de las directivas no menoscaba solo la salvaguardia de los intereses generales perseguidos por la legislación de la Unión, que no puede tolerar ningún retraso, sino también y sobre todo la protección de los ciudadanos europeos a los que dicha legislación confiere derechos subjetivos. Añade que la credibilidad del Derecho de la Unión en su conjunto se vería amenazada si los actos legislativos tardaran muchos años en desplegar sus plenos efectos jurídicos en los Estados miembros. De ello deduce que los retrasos en la transposición de las directivas constituyen circunstancias particulares suficientemente graves para justificar la imposición del pago de una suma a tanto alzado.
- 60 Rumanía critica el enfoque de la Comisión consistente en calcular el importe de las sanciones que hayan de imponerse con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, en función de los mismos criterios y reglas empleados para la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 2. Incide en que este enfoque es erróneo y desproporcionado habida cuenta de las características diferentes del tipo de incumplimiento y del recurso interpuesto por la Comisión en virtud de una u otra de tales disposiciones.
- 61 Rumanía sostiene que, en el caso de autos, el coeficiente de gravedad aplicado por la Comisión es excesivo, ya que no se trata de un incumplimiento de una primera sentencia por la que se declara el incumplimiento, ni tampoco de una falta de transposición de la Directiva 2015/849 al Derecho nacional, y que Rumanía cooperó durante todo el procedimiento. Por lo que respecta al coeficiente de duración, Rumanía considera inadecuado aplicar tal coeficiente, puesto que el concepto de «duración de la infracción» depende fundamentalmente de la fecha en que el Tribunal de Justicia declara la existencia de la infracción en cuestión. Pues bien, según Rumanía, esta fecha es precisamente, en el marco del artículo 260 TFUE, apartado 3, la fecha del pronunciamiento de la sentencia del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 TFUE. Considera que, si el Tribunal de Justicia no siguiera este enfoque, sería preciso tomar como fecha de referencia, para determinar la duración de la infracción, la fecha fijada en el dictamen motivado, de conformidad con la práctica del Tribunal de Justicia en materia de incumplimientos en virtud del artículo 258 TFUE.
- 62 Habida cuenta de las características específicas del recurso interpuesto por la Comisión sobre la base del artículo 258 TFUE en relación con el artículo 260 TFUE, apartado 3, Rumanía considera más adecuado establecer un importe mínimo y un importe máximo que varíe en función de la gravedad de la infracción cometida por el Estado miembro en cuestión. Sostiene que para determinar esos importes deben tenerse en cuenta todas las circunstancias pertinentes. De este modo, por una parte, afirma que debe fijarse una suma a tanto alzado mínima, muy inferior a la actual propuesta de la Comisión, que sería aplicable ante una actitud constructiva y cooperante del Estado miembro de que se trata, así como ante una infracción menos grave. Por otra parte, precisa que la suma a tanto alzado máxima debe reflejar una actitud opuesta del Estado miembro en cuestión y una infracción más grave. En el presente asunto, considera desproporcionada la suma a tanto alzado mínima de 1 887 000 euros propuesta por la Comisión, a la luz de las particularidades del caso, de la actitud y del comportamiento de Rumanía, así como de la nueva suma a tanto alzado mínima de 1 651 000 euros propuesta en la comunicación de la Comisión de 13 de septiembre de 2019, titulada «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» (DO 2019, C 309, p. 1). Estima que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia impusiera el pago de una suma a tanto alzado, el importe de esta debería reducirse considerablemente y reflejar, además, el hecho de que, aunque la Ley n.º 129/2019, de 11 de julio de 2019, no entrara en vigor hasta el 21 de julio de 2019, la Directiva 2015/849 ya había sido parcialmente transpuesta, incluso antes de que expirara el plazo de transposición de la misma. Rumanía añade que, aun cuando el Tribunal de Justicia decidiera seguir el planteamiento sostenido por la Comisión, el importe de la suma a tanto

alzado debería reducirse teniendo en cuenta únicamente el número de días transcurridos entre el plazo fijado en el dictamen motivado, a saber, el 8 de febrero de 2018, y, según el caso, la fecha de la subsanación de la infracción de que se trata o la del pronunciamiento de la presente sentencia.

- 63 Los Estados miembros que han intervenido en apoyo de Rumanía alegan, en particular, que el importe de las sanciones pecuniarias impuestas en aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, debe fijarse en un nivel inferior al de las sanciones impuestas con arreglo al apartado 2 de dicho artículo, al tratarse de una infracción menos grave que la consistente en no haber respetado una primera sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declare la existencia del incumplimiento. Sostienen que, en todo caso, a la vista del conjunto de circunstancias del caso de autos, la suma a tanto alzado propuesta por la Comisión debería revisarse a la baja.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 64 Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación de que sería desproporcionado imponer el pago de una suma a tanto alzado, al haber puesto Rumanía fin, durante la fase judicial, al incumplimiento de que se trata, procede recordar, por un lado, que el incumplimiento por parte de un Estado miembro de su obligación de comunicar las medidas de transposición de una directiva, ya sea por una falta total o parcial de comunicación o por una comunicación insuficientemente clara y precisa, puede justificar, por sí solo, la apertura del procedimiento del artículo 258 TFUE, cuyo objeto es que se declare ese incumplimiento [sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 51]. Por otro lado, el objetivo que persigue la introducción del mecanismo que figura en el artículo 260 TFUE, apartado 3, no es solo incitar a los Estados miembros a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir, sino también agilizar y acelerar el procedimiento para la imposición de sanciones económicas en los casos de incumplimiento de la obligación de informar sobre las medidas nacionales de transposición de una directiva adoptada de conformidad con el procedimiento legislativo, precisándose que, antes de la introducción de tal mecanismo, podían llegar a transcurrir años antes de que se impusiera una sanción económica a los Estados miembros que no ejecutaran en los plazos fijados una sentencia anterior del Tribunal de Justicia y que no cumplieran su obligación de transposición [sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 52].
- 65 Pues bien, es preciso señalar que, para alcanzar el objetivo perseguido por el artículo 260 TFUE, apartado 3, los autores del mismo dispusieron dos tipos de sanciones pecuniarias, a saber, la suma a tanto alzado y la multa coercitiva.
- 66 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la aplicación de una u otra de estas dos medidas depende de la idoneidad de cada una de ellas para cumplir el objetivo perseguido en función de las circunstancias del caso concreto. Si la imposición de una multa coercitiva resulta especialmente adaptada para inducir a un Estado miembro a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir, la condena al pago de una suma a tanto alzado descansa más bien en la apreciación de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro afectado en los intereses privados y públicos, en especial cuando el incumplimiento se ha mantenido largo tiempo (véase, por analogía con el artículo 260 TFUE, apartado 2, la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, C-304/02, EU:C:2005:444, apartado 81).
- 67 En estas circunstancias, un recurso que, como en el caso de autos, pretende que se imponga el pago de una suma a tanto alzado no puede desestimarse por resultar desproporcionado por el mero hecho de tener por objeto un incumplimiento que, aun habiendo perdurado en el tiempo, ha finalizado cuando el Tribunal de Justicia examina los hechos.

- 68 En lo que atañe, en segundo lugar, a la oportunidad de imponer una sanción pecuniaria en el caso de autos, cabe recordar que corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones económicas que resulten apropiadas, en particular para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión [sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 78].
- 69 En el caso de autos, procede considerar que, pese al hecho de que Rumanía cooperó con los servicios de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento administrativo previo y realizó esfuerzos que le permitieron, durante la fase judicial, poner fin al incumplimiento reprochado, el conjunto de elementos jurídicos y fácticos que rodearon al incumplimiento declarado, a saber, la absoluta falta de comunicación de las medidas necesarias para la transposición de la Directiva 2015/849 cuando expiró el plazo fijado en el dictamen motivado e incluso en la fecha de interposición del presente recurso, constituyen un indicador de que la prevención efectiva de la repetición futura de infracciones análogas del Derecho de la Unión requiere adoptar una medida disuasoria, como la imposición de una suma a tanto alzado (véanse en este sentido, por analogía con el artículo 260 TFUE, apartado 2, las sentencias de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, C-610/10, EU:C:2012:781, apartado 142, y de 4 de diciembre de 2014, Comisión/Suecia, C-243/13, no publicada, EU:C:2014:2413, apartado 63).
- 70 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación recogida en el apartado 55 de la presente sentencia. En efecto, por una parte, como se ha recordado en ese apartado, corresponde a la Comisión, en particular, apreciar la oportunidad de actuar contra un Estado miembro y elegir el momento en el que inicia contra él el procedimiento por incumplimiento. Por otra parte, la finalidad del procedimiento administrativo previo, que es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión [sentencia de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (Impuesto de matriculación), C-552/15, EU:C:2017:698, apartado 28 y jurisprudencia citada], obliga a la Comisión a señalar un plazo razonable para que los Estados miembros puedan contestar al escrito de requerimiento y atenerse al dictamen motivado o, en su caso, preparar su defensa. Para determinar si un plazo señalado es razonable, es preciso tener en cuenta todas las circunstancias que caracterizan la situación de que se trate. Por tanto, unos plazos muy breves pueden estar justificados en situaciones especiales, en particular cuando sea urgente remediar un incumplimiento o cuando el Estado miembro interesado tenga pleno conocimiento del punto de vista de la Comisión mucho antes del inicio del procedimiento (sentencia de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia, C-1/00, EU:C:2001:687, apartado 65).
- 71 Pues bien, es preciso señalar que, en el caso de autos, no se ha alegado que los plazos de respuesta fijados en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado fueran particularmente breves o no razonables. Por otra parte, de los hechos no rebatidos que figuran en los apartados 4 y 5 de la presente sentencia resulta que debe considerarse que Rumanía tuvo pleno conocimiento, al menos a partir del 27 de junio de 2017, de que había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 67 de la Directiva 2015/849.
- 72 Por lo que respecta, en tercer lugar, al cálculo de la suma a tanto alzado que resulta apropiado imponer en el caso de autos, procede recordar que corresponde al Tribunal de Justicia, en ejercicio de su facultad de apreciación en la materia según queda delimitada por las propuestas de la Comisión, determinar la suma a tanto alzado al pago de la cual un Estado miembro puede ser condenado en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, de tal manera que sea, por una parte, adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada a la infracción cometida. Entre los factores pertinentes a este respecto figuran, en particular, la gravedad de la infracción declarada, el período durante el que dicha infracción ha persistido y la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión [véase, por analogía con el artículo 260 TFUE, apartado 2, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, apartado 114 y jurisprudencia citada].

- 73 En lo que concierne, en primer lugar, a la gravedad de la infracción, cabe recordar que la obligación de adoptar medidas nacionales para garantizar la transposición completa de una directiva y la obligación de comunicar dichas medidas a la Comisión constituyen obligaciones básicas de los Estados miembros destinadas a garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión y que, por lo tanto, debe considerarse que su incumplimiento reviste una gravedad considerable [sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 85]. A ello se añade que la Directiva 2015/849 es un instrumento importante para garantizar una protección eficaz del sistema financiero de la Unión contra las amenazas ocasionadas por el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La falta o la insuficiencia de tal protección del sistema financiero de la Unión deben considerarse especialmente graves habida cuenta de sus consecuencias para los intereses públicos y privados dentro de la Unión.
- 74 Si bien es cierto que Rumanía puso fin, durante la fase judicial, al incumplimiento reprochado, no lo es menos que dicho incumplimiento existía cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado de 8 de diciembre de 2017, es decir, el 8 de febrero de 2018, de modo que no se garantizó en todo momento la efectividad del Derecho de la Unión.
- 75 Además, la gravedad de este incumplimiento se ve acentuada por el hecho de que, en esa fecha, Rumanía aún no había adoptado ninguna medida de transposición de la Directiva 2015/849.
- 76 La alegación formulada por Rumanía para explicar el retraso en la transposición de la Directiva 2015/849, a saber, la complejidad de sus disposiciones, el trabajoso itinerario legislativo que condujo a su adopción y la voluntad de garantizar una transposición correcta de la misma, no puede influir en la gravedad de la infracción de que se trata ya que, según jurisprudencia consolidada, las prácticas o situaciones de índole interna de un Estado miembro no pueden justificar la inobservancia de las obligaciones y de los plazos resultantes de las Directivas de la Unión, ni, por lo tanto, la transposición tardía o incompleta de las mismas. Tampoco es relevante que el incumplimiento de un Estado miembro resulte de haber tenido que hacer frente a dificultades técnicas (véase, en particular, la sentencia de 7 de mayo de 2002, Comisión/Países Bajos, C-364/00, EU:C:2002:282, apartado 10 y jurisprudencia citada).
- 77 En lo que atañe, en segundo lugar, a la duración de la infracción, es preciso recordar que, en principio, esta debe evaluarse tomando en consideración el momento en el que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos y no aquel en el que la Comisión interpone su recurso ante él [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 87]. Tal apreciación de los hechos debe considerarse producida en la fecha en que concluye el procedimiento.
- 78 No se discute que, en el caso de autos, el incumplimiento de que se trata finalizó el 21 de julio de 2019, es decir, en una fecha anterior a la conclusión del procedimiento.
- 79 En cuanto al inicio del período que debe tenerse en cuenta para fijar el importe de la suma a tanto alzado cuyo pago haya de imponerse en aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, procede precisar que, a diferencia de lo que el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 88 de su sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad) (C-543/17, EU:C:2019:573), relativa a la determinación de una multa coercitiva diaria, la fecha que ha de considerarse para evaluar la duración del incumplimiento de que se trata a efectos de imponer el pago de una suma a tanto alzado en aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, no es la del vencimiento del plazo fijado en el dictamen motivado, sino la fecha en la que expira el plazo de transposición previsto por la Directiva en cuestión.
- 80 En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 74 de sus conclusiones, el objetivo de esta disposición es incitar a los Estados miembros a transponer las directivas en los plazos fijados por el legislador de la Unión y garantizar la plena efectividad de la legislación de la Unión. De este modo,

mientras que el elemento que desencadena la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 2, radica en el hecho de que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de una sentencia por la que se declara un incumplimiento, el que sirve de base al procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 3, consiste en que un Estado miembro ha incumplido su obligación de adoptar y de comunicar las medidas de transposición de una directiva a más tardar en la fecha fijada por ella.

- 81 Además, cualquier otra solución supondría poner en cuestión el efecto útil de las disposiciones de las directivas que fijan la fecha en la que deben entrar en vigor las medidas de transposición de las mismas. En efecto, toda vez que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la emisión de un escrito de requerimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, párrafo primero, supone, previamente, que la Comisión puede alegar válidamente el incumplimiento de alguna obligación que incumbe al Estado miembro de que se trate [sentencia de 5 de diciembre de 2019, Comisión/España (Planes de gestión de residuos), C-642/18, EU:C:2019:1051, apartado 17 y jurisprudencia citada], los Estados miembros que no hubieran llevado a cabo la transposición de una directiva en la fecha fijada por esta disfrutarían en tal caso, de todos modos, de un plazo de transposición adicional, cuya duración variaría, además, en función de la celeridad con la que la Comisión iniciara el procedimiento administrativo previo, sin que pudiera tenerse en cuenta la duración de ese plazo en el cómputo de la duración del incumplimiento en cuestión. Pues bien, es pacífico que la fecha a partir de la cual debe garantizarse la plena efectividad de una directiva es la fecha de transposición fijada en la propia directiva y no la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado.
- 82 En contra de lo que alega Rumanía, este enfoque no puede desvirtuar el efecto útil del procedimiento administrativo previo establecido en el artículo 258 TFUE, párrafo primero. En efecto, en una situación como la del caso de autos, el Estado miembro de que se trata no puede sostener válidamente, desde la fecha de transposición fijada en la Directiva de que se trata, que ignorara haber incumplido las obligaciones que le incumben en aplicación de esa Directiva. Además, la protección del derecho de defensa del Estado miembro en cuestión garantizada por el procedimiento administrativo previo no puede tener como consecuencia proteger a dicho Estado miembro de cualquier consecuencia pecuniaria derivada de ese incumplimiento durante el período anterior al plazo fijado en el dictamen motivado.
- 83 Por lo tanto, para garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión, al evaluar la duración de la infracción con el fin de determinar el importe de la suma a tanto alzado cuyo pago se imponga en aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, debe tenerse en cuenta la fecha de transposición prevista por la propia Directiva de que se trata.
- 84 En el caso de autos, no se discute que, en la fecha de transposición establecida en el artículo 67 de la Directiva 2015/849, a saber, el 26 de junio de 2017, Rumanía no había adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la transposición de dicha Directiva y, por ende, no había comunicado a la Comisión las medidas de transposición de esta última. De ello se deduce que el incumplimiento de que se trata, que no finalizó hasta el 21 de julio de 2019, perduró durante algo más de dos años.
- 85 En tercer lugar, por lo que respecta a la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que hay que tener en cuenta la evolución reciente del producto interior bruto (PIB) de ese Estado miembro, como se presenta en la fecha en que el Tribunal de Justicia examina los hechos [véase, por analogía con el artículo 260 TFUE, apartado 2, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, apartado 124 y jurisprudencia citada].
- 86 Habida cuenta de todas las circunstancias del presente asunto y a la vista de la facultad de apreciación reconocida al Tribunal de Justicia en el artículo 260 TFUE, apartado 3, que prevé que no podrá, por lo que respecta a la suma a tanto alzado cuyo pago impone, superar el importe indicado por la Comisión,

procede considerar que la prevención efectiva de la repetición futura de infracciones análogas a la del artículo 67 de la Directiva 2015/849, que afecta a la plena efectividad del Derecho de la Unión, puede requerir que se imponga el pago de una suma a tanto alzado cuyo importe debe fijarse en 3 000 000 de euros.

- 87 En consecuencia, procede condenar a Rumanía a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 3 000 000 de euros.

Costas

- 88 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. Por haber solicitado la Comisión que se condene al Rumanía y haber sido desestimados los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas.
- 89 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, según el cual los Estados miembros que intervengan en el litigio cargarán con sus propias costas, procede resolver que el Reino de Bélgica, la República de Estonia, la República Francesa y la República de Polonia carguen con sus propias costas.

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

- 1) **Declarar que Rumanía ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 67 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, al no haber adoptado, antes de que expirara el plazo señalado en el dictamen motivado de 8 de diciembre de 2017, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2015/849 y, por ende, al no haber comunicado tales disposiciones a la Comisión Europea.**
- 2) **Condenar a Rumanía a abonar a la Comisión Europea una suma a tanto alzado de 3 000 000 de euros.**
- 3) **Condenar en costas a Rumanía.**
- 4) **Condenar al Reino de Bélgica, a la República de Estonia, a la República Francesa y a la República de Polonia a cargar con sus propias costas.**

Firmas