



## 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-550/18,

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, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

**Irlanda**, representada por las Sras. G. Hodge y M. Browne y el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. G. Gilmore, BL, y el Sr. P. McGarry, SC,

parte demandada,

apoyada por

**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,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, y 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;

\* Lengua de procedimiento: inglés.

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 Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 67, apartado 1, 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, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a esta Directiva o, en todo caso, al no haber notificado tales disposiciones a la Comisión.
  - Imponga a dicho Estado miembro, de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, el pago de una multa coercitiva de 17 190,60 euros, con efecto a partir de la fecha de pronunciamiento de la presente sentencia, por incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición de dicha Directiva.
  - Imponga a ese Estado miembro, de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, el pago de una suma a tanto alzado basada en un importe diario de 4 701,20 euros multiplicado por el número de días de persistencia de la infracción, con la salvedad de que se sobrepase la suma a tanto alzado mínima de 1 685 000 euros.
  - Condene en costas a Irlanda.

### **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 lo siguiente:
  - «1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 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.»

4 La Directiva 2015/849 fue modificada por la Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2015/849 y las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE (DO 2018, L 156, p. 43). La Directiva 2018/843 entró en vigor el 9 de julio de 2018.

5 En virtud del artículo 1, punto 42, de dicha Directiva:

«La Directiva (UE) 2015/849 se modifica como sigue:

[...]

42) En el artículo 67, el apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

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

Los Estados miembros aplicarán el artículo 12, apartado 3, a partir del 10 de julio de 2020.

Los Estados miembros crearán los registros a que se refiere el artículo 30 a más tardar el 10 de enero de 2020, los registros a que se refiere el artículo 31 a más tardar el 10 de marzo de 2020, y los mecanismos automatizados centralizados a que se refiere el artículo 32 *bis* a más tardar el 10 de septiembre de 2020.

La Comisión garantizará la interconexión de los registros contemplados en los artículos 30 y 31 en cooperación con los Estados miembros a más tardar el 10 de marzo de 2021.

Los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de las disposiciones a que se refiere el presente apartado.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, 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.”»

### **Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

6 El 23 de febrero de 2017, Irlanda notificó, en concepto de transposición de la Directiva 2015/849, el European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate Entities) Regulations 2016 [Reglamento de 2016 de la Unión Europea (lucha contra el blanqueo de capitales: titularidad efectiva de las sociedades)]. Dado que esta medida solo constituía, según la Comisión, una transposición del artículo 30, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2015/849, y al no haber informado Irlanda a esta institución de la adopción de otras medidas para atenerse a esa Directiva, la Comisión dirigió, el 19 de julio de 2017, un escrito de requerimiento a dicho Estado miembro.

7 La respuesta de Irlanda, fechada el 13 de septiembre de 2017, puso de manifiesto que, en esa fecha, estaban en proceso de adopción medidas de transposición de la citada Directiva. Sin embargo, no se aportó ningún proyecto de texto legislativo en cuanto a los reglamentos proyectados sobre los fideicomisos y los instrumentos de gestión colectiva de activos.

- 8 Al considerar que la transposición de la Directiva 2015/849 seguía siendo incompleta, la Comisión dirigió a Irlanda, el 8 de marzo de 2018, un dictamen motivado en el que exhortaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse a las exigencias de dicha Directiva en un plazo de dos meses a partir de su recepción.
- 9 Irlanda respondió al citado dictamen mediante escrito de 4 de mayo de 2018, en el que informaba a la Comisión de que se había preparado un proyecto de ley que integraba la Directiva 2015/849 en la legislación nacional y de que las autoridades irlandesas concedían gran prioridad a su adopción. De este modo, el debate parlamentario sobre el proyecto de ley ya publicado y transmitido a la Comisión debía comenzar en mayo de 2018.
- 10 Al considerar que Irlanda no había adoptado las medidas nacionales necesarias para transponer la Directiva 2015/849 al Derecho interno ni había comunicado dichas medidas, la Comisión interpuso el presente recurso, por el que solicita al Tribunal de Justicia que declare el incumplimiento reprochado e imponga a dicho Estado miembro el pago no solo de una suma a tanto alzado, sino también de una multa coercitiva diaria.
- 11 En la vista, celebrada el 10 de diciembre 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 irlandés. Al mismo tiempo, precisó que la suma a tanto alzado al pago de la cual pretendía que se condenase a Irlanda en el caso de autos ascendía a 2 766 992 euros y que cubría el período comprendido entre el 27 de junio de 2017 y el 2 de diciembre de 2019.
- 12 Mediante sendas resoluciones del Presidente del Tribunal de Justicia de 12 y 11 de febrero de 2019, se admitió la intervención de la República de Estonia y de la República Francesa en apoyo de Irlanda.

## **Sobre el recurso**

### ***Sobre el incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE***

#### *Alegaciones de las partes*

- 13 Según la Comisión, Irlanda 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 haber comunicado esas disposiciones a la Comisión.
- 14 En efecto, en la fecha de interposición del presente recurso, al margen de la información relativa a las medidas adoptadas para transponer al Derecho interno el artículo 30, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2015/849, la Comisión no había recibido de Irlanda ninguna otra indicación que permitiera considerar que esta Directiva había sido transpuesta al Derecho irlandés.
- 15 Por lo que respecta a las supuestas medidas nacionales de transposición de la Directiva 2015/849 al Derecho interno notificadas después de la interposición del recurso y a las que Irlanda se refiere en su escrito de contestación al mismo, la Comisión reconoce que, con la comunicación, el 29 de noviembre de 2018, de varias medidas de transposición de dicha Directiva, Irlanda transpuso ampliamente la misma. No obstante, en la fecha de presentación del escrito de réplica subsistían lagunas por lo que respecta a los artículos 30, apartados 1, párrafo segundo, 2 y 7, 31, apartados 1 a 3 y 7, 47, apartados 2 y 3, 48, apartados 5 a 9, 61, apartado 3, y 62, apartado 2, de la citada Directiva.

- 16 Por otra parte, la Comisión refuta la alegación según la cual la Directiva 2015/849 no es sino una mera actualización, acompañada de modificaciones, 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), ya transpuesta al Derecho irlandés. La Comisión estima que la Directiva 2015/849 constituye una evolución significativa de las normas de la Unión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales en relación con las disposiciones de la Directiva 2005/60, puesto que, en particular, la Directiva 2015/849 amplía el ámbito de aplicación de las normas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, extendiendo en varios aspectos el concepto de «entidades obligadas» que están sujetas a tales normas. Prevé expresamente la inclusión de los delitos fiscales en la lista de delitos principales en materia de blanqueo de capitales y amplía la definición de las personas del medio político al objeto de incluir en ella a los nacionales. Esta Directiva tiene su origen en una actualización del medio regulatorio en materia de blanqueo de capitales y refleja este contexto. Añade que, durante el procedimiento administrativo previo, Irlanda no notificó ninguna medida nacional de transposición de la Directiva 2005/60 al Derecho interno en el marco de la transposición de la Directiva 2015/849 y tampoco aportó un cuadro de correspondencias que demostrara la pertinencia de tales medidas nacionales y explicara la relación entre estas últimas y las disposiciones de la citada Directiva.
- 17 A este respecto, la Comisión recuerda que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por una parte, corresponde a los Estados miembros adoptar un acto positivo de transposición cuando una directiva, como hace la Directiva 2015/849 en su artículo 67, obliga expresamente a los Estados miembros a velar por que las disposiciones necesarias para su aplicación contengan una referencia a esta o vayan acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Por otra parte, las disposiciones de una directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad requeridas, para cumplir la exigencia de seguridad jurídica, que obliga a que, en el supuesto de que la directiva tenga como finalidad crear derechos a favor de los particulares, los beneficiarios puedan conocerlos plenamente. Sin embargo, según la Comisión, en el caso de autos tales exigencias no se respetaban en el momento en que expiró el plazo fijado en el dictamen motivado de 8 de marzo de 2018.
- 18 Irlanda considera que procede desestimar el recurso de la Comisión, puesto que ella ha cumplido, desde el 29 de noviembre de 2018, las obligaciones establecidas en el artículo 67 de la Directiva 2015/849. De este modo precisa que, con la entrada en vigor, el 26 de noviembre de 2018, de la Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) (Amendment) Act 2018 [Ley de 2018 sobre la justicia penal (blanqueo de capitales y financiación del terrorismo) (enmienda) (en lo sucesivo, «Ley de 2018»)] y la adopción del Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (sección 25) (Prescribed Class of Designated Person) Regulations 2018 [Reglamento de 2018 relativo a la Ley 2010 sobre la justicia penal (blanqueo de capitales y financiación del terrorismo) (artículo 25) (categoría reglamentaria de personas afectadas)], garantizó la transposición completa de la Directiva 2015/849.
- 19 Sin embargo, Irlanda alega que la Directiva 2015/849 no hace sino actualizar en gran parte, con enmiendas, las disposiciones de la tercera Directiva sobre el blanqueo de capitales, a saber, la Directiva 2005/60. Afirma que las tres primeras Directivas sobre el blanqueo de capitales fueron transpuestas por la legislación irlandesa aún en vigor, en particular por la Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 [Ley de 2010 sobre la justicia penal (blanqueo de capitales y financiación del terrorismo); en lo sucesivo, «Ley de 2010»]. Según Irlanda, esta última cubre una gran parte de las exigencias fundamentales de la Directiva 2015/849, de modo que, aun sin las modificaciones legislativas introducidas por la Ley de 2018, la Ley de 2010 ya contiene 122 artículos, de los que 85 se refieren a las entidades obligadas y a sus obligaciones. Considera, sin embargo, que en el escrito de demanda no se refleja el número significativo de medidas de transposición ya en vigor vinculadas a la serie de Directivas sobre blanqueo de capitales.

- 20 Irlanda afirma que también comunicó a la Comisión, el 23 de febrero de 2017, el Reglamento de 2016 mencionado en el apartado 6 de la presente sentencia. Añade que dicho Reglamento dota de efectividad a la obligación impuesta por la Directiva 2015/849 a las empresas y a las demás entidades jurídicas establecidas en el Estado miembro en cuestión de obtener y conservar información apropiada, actual y exacta sobre los beneficiarios efectivos. Pues bien, las disposiciones introducidas por dicho Reglamento constituyen una medida relevante de transposición de la citada Directiva.
- 21 Irlanda añade a estas medidas la Ley de 2018, que introduce modificaciones en la Ley de 2010. Alega que la adopción de la Ley de 2018 requería un procedimiento de transposición más largo para garantizar la efectividad de las disposiciones de la Directiva 2015/849, que concedió prioridad a la adopción de la propuesta de ley de transposición de dicha Directiva y que tal propuesta se encontraba ya en una fase avanzada del procedimiento legislativo cuando la Comisión interpuso el presente recurso.
- 22 Irlanda añade que determinadas disposiciones de la Directiva 2015/849 no requieren medida de transposición alguna.
- 23 Por lo tanto, aun reconociendo la falta de transposición de determinadas disposiciones de la Directiva 2015/849 hasta la entrada en vigor, el 26 de noviembre de 2018, de la Ley de 2018, Irlanda, por un lado, niega que pueda sostenerse, como hace la Comisión, que en la fecha de interposición del presente recurso la mayor parte de la citada Directiva no se hubiera transpuesto al Derecho irlandés y, por otro lado, afirma haber notificado a la Comisión la transposición parcial de la citada Directiva antes de que expirara el plazo previsto en el artículo 67, apartado 1, de la misma.
- 24 Por lo que respecta a las lagunas en la transposición de la Directiva 2015/849 al Derecho interno que supuestamente subsistieron tras la entrada en vigor, el 26 de noviembre de 2018, de la Ley de 2018, Irlanda alega que, en lo que atañe a los artículos 30, apartados 1, párrafo segundo, 2 y 7 y 31, apartados 1 a 3 y 7, de dicha Directiva, consideró que la modificación del artículo 67, apartado 1, de dicha Directiva por la Directiva 2018/843 había ampliado el plazo para su transposición. Sostiene que, en todo caso, algunas de esas disposiciones ya habían sido total o parcialmente transpuestas al Derecho nacional mediante la Ley de 2010.
- 25 En relación con el artículo 47, apartado 2, de la Directiva 2015/849, este Estado miembro alega que la Ley de 2018 introdujo disposiciones relativas al registro para las entidades de cobro de cheques, pero que, al no estar registrada en su territorio ninguna entidad de este tipo, no consideró útil adoptar una disposición sobre la profesionalidad y honorabilidad propia de las entidades de cobro de cheques.
- 26 En cuanto al artículo 47, apartado 3, de la Directiva 2015/849, Irlanda recuerda que, en la tabla de correspondencias comunicada con la Ley de 2018, mencionó la circunstancia de que los órganos profesionales afectados someten a sus miembros a un control en relación con condenas penales. Señala que, por lo que respecta a las entidades contempladas en esta disposición, se ha acreditado que los auditores, los notarios y los profesionales del Derecho independientes deben ser, todos ellos, miembros de los órganos profesionales de que se trate y que están, como tales, sujetos a un control sobre condenas penales. De ello concluye que se garantiza el cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 47, apartado 3, de dicha Directiva.
- 27 Sobre el artículo 48, apartados 5 a 9, de la Directiva 2015/849, Irlanda sostiene que estas disposiciones no exigen la imposición de obligaciones particulares en disposiciones legales específicas. Suponiendo que de los apartados 5 a 8 de dicho artículo se hubieran derivado tales obligaciones, Irlanda las habría considerado secundarias y accesorias en relación con las funciones generales de las autoridades competentes establecidas en el artículo 63 de la Ley de 2010. Añade que, dado que las disposiciones del artículo 48, apartado 9, de esta Directiva son, por naturaleza, opcionales, no exigen una medida distinta de transposición.

- 28 En lo concerniente al artículo 61, apartado 3, de la Directiva 2015/849, Irlanda sostiene que el artículo 54 de la Ley de 2010, en su versión modificada por el artículo 26 de la Ley de 2018, contiene obligaciones que recaen sobre las personas contempladas en dicha disposición. Considera que la protección de quienes lanzan una alerta —a los que se refiere la Comisión en su escrito de réplica— se rige, por su parte, por la legislación nacional existente, a saber, la Protected Disclosures Act 2014 (Ley de 2014 relativa a las Divulgaciones Protegidas).
- 29 En relación con el artículo 62, apartado 2, de la Directiva 2015/849, dicho Estado miembro sostiene que la transposición del mismo está garantizada por la normativa en vigor, ya que es el Banco Central de Irlanda quien, sobre la base de las Fitness and Probity Standards (code issued under Section 50 of the Central Bank Reform Act 2010) [Normas de honorabilidad y de profesionalidad (Código adoptado en virtud del artículo 50 de la Ley de 2010 relativa a la reforma del Banco Central)] aprobadas por ese banco en 2014, impone sanciones administrativas.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 30 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].
- 31 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).
- 32 En el caso de autos, la Comisión remitió su dictamen motivado a Irlanda el 8 de marzo de 2018, de modo que el plazo de dos meses señalado en él finalizaba el 8 de mayo 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].
- 33 A este respecto, por una parte, de la respuesta de Irlanda de 4 de mayo de 2018 se desprende que, en esa fecha, a pesar de la adopción de una medida nacional de transposición del artículo 30, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2015/849, no se había llevado a cabo una transposición completa de dicha Directiva al Derecho nacional. Pues bien, no se discute que esta situación no había evolucionado el 8 de mayo de 2018, ya que las medidas que, incluso según Irlanda, eran necesarias para garantizar la transposición al Derecho interno de dicha Directiva no se comunicaron a la Comisión hasta el 29 de noviembre de 2018.
- 34 Por otra parte, tampoco se discute que, al margen de la medida de transposición del artículo 30, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2015/849, las demás medidas nacionales que Irlanda considera que garantizaban, de hecho, una transposición parcial de dicha Directiva en la fecha en que

expiró el plazo señalado en el dictamen motivado de 8 de marzo de 2018 no solo no fueron comunicadas a la Comisión como tales, sino que, contraviniendo lo establecido en el artículo 67 de la dicha Directiva, tampoco contienen referencia alguna a la misma.

- 35 De ello se deduce que las medidas en cuestión no pueden considerarse un acto positivo de transposición en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado 31 de la presente sentencia.
- 36 Por lo demás, basta con señalar que las medidas notificadas el 29 de noviembre de 2018 y los días 30 de enero, 27 de marzo, 27 de noviembre y 3 de diciembre de 2019 entraron en vigor mucho después del vencimiento del plazo fijado en el dictamen motivado de 8 de marzo de 2018, de modo que en ningún caso pueden tenerse en cuenta para apreciar la existencia, al final de dicho plazo, del incumplimiento imputado.
- 37 Por consiguiente, procede concluir que, en el momento en que expiró el plazo fijado en dicho dictamen motivado, Irlanda no había adoptado todas las medidas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva 2015/849 ni, por ende, había comunicado tales medidas de transposición a la Comisión.
- 38 En consecuencia, debe declararse que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 67 de la Directiva 2015/849 al no haber adoptado, en el momento en que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado de 8 de marzo de 2018, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha 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*

- 39 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»).
- 40 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.
- 41 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.
- 42 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 notificación 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.

- 43 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 Irlanda, de todas las normas jurídicas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva 2015/849 al Derecho nacional.
- 44 En cuanto a las alegaciones formuladas por Irlanda para rebatir la aplicabilidad del artículo 260 TFUE, apartado 3, al caso de autos, la Comisión señala, en primer lugar, que esta disposición tiene un ámbito de aplicación específico y no está concebida como una excepción a una regla general, de modo que no se ha de interpretar estrictamente. La transposición, a su debido tiempo, de las Directivas al Derecho nacional tiene una importancia fundamental y esta disposición tiene precisamente por objeto que se respete el plazo de transposición de las mismas.
- 45 A continuación, la Comisión sostiene que los conceptos de «transposición completa», por un lado, y «transposición correcta», por otro, pueden distinguirse claramente entre sí. La comprobación, por parte de la Comisión, de la existencia de lagunas en la transposición de una directiva al Derecho nacional no significa en modo alguno que la Comisión haya efectuado un control sobre la conformidad de las disposiciones nacionales vigentes con dicha directiva. Ello es tanto más cierto cuanto que, como sucede en el caso de autos, el propio Estado miembro que ha incumplido sus obligaciones admite que aún no se ha producido la transposición en el Derecho interno de la Directiva de que se trata. Por otra parte, habida cuenta del objetivo del artículo 260 TFUE, apartado 3, según fue especificado por el Tribunal de Justicia en 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), la aplicación de esta disposición no se limita únicamente a los casos de ausencia total de transposición.
- 46 Además, la Comisión rechaza la alegación haber actuado desproporcionadamente en el caso de autos al proponer sanciones financieras y de haber incumplido las obligaciones derivadas del deber de cooperación leal previsto en el artículo 4 TUE, apartado 3. A este respecto, señala que nunca negó que Irlanda hubiera actuado de buena fe ni que hubiera cooperado lealmente. Añade que no procede examinar la aplicabilidad del artículo 260 TFUE, apartado 3, a la luz de la buena fe del Estado miembro de que se trata, toda vez que consta que Irlanda se demoró en la adopción del principal instrumento de Derecho nacional que había elegido para dotar de efectividad a la mayor parte de las disposiciones de la Directiva 2015/849, a saber, la Ley de 2018. Precisa que ello es tanto más cierto cuanto que el propio objetivo del artículo 260 TFUE, apartado 3, es incitar a los Estados miembros a transponer a su debido tiempo todas las disposiciones de una directiva. Considera que no cabe temer que los Estados miembros privilegien el respeto del plazo de transposición de las directivas en detrimento de la calidad de esa transposición, puesto que el legislador de la Unión ha previsto los plazos necesarios para garantizar una transposición de calidad y ha tomado en consideración estos parámetros al determinar la fecha de transposición fijada por las Directivas. Recuerda que el Tribunal de Justicia ha declarado que, si el plazo de ejecución de una directiva resulta ser demasiado corto, la única vía compatible con el Derecho de la Unión consiste, para el Estado interesado, en adoptar las iniciativas apropiadas para conseguir que la institución competente acuerde la eventual prórroga de ese plazo.
- 47 Por último, la Comisión señala que su decisión de solicitar sistemáticamente la imposición de una sanción pecuniaria en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, 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.

- 48 A este respecto, la Comisión rebate la alegación de Irlanda y de los Estados miembros coadyuvantes según la cual basa su pretensión de imposición de una sanción pecuniaria a un Estado miembro en el comportamiento de otros Estados miembros. Sostiene que, por el contrario, según el método de cálculo aplicado, procura proponer sanciones adaptadas a una determinada infracción y que el hecho de haber establecido un marco general que le permita aplicar, de manera no discriminatoria, su método en cada caso individual no puede desvirtuar esta conclusión.
- 49 Irlanda, aun admitiendo que solo había transpuesto parcialmente la Directiva 2015/849 al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, se opone a la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, en el caso de autos.
- 50 En apoyo de su postura, dicho Estado miembro alega, en particular, haber transpuesto completamente la Directiva 2015/849 a su Derecho interno desde el 29 de noviembre de 2018, mientras que, en opinión de la Comisión, hasta el 3 de diciembre de 2019 no se garantizó plenamente transposición de esta Directiva al Derecho irlandés. Afirma que la alegación de la Comisión relativa al período posterior al 29 de noviembre de 2018 se basa en un análisis cualitativo de la transposición de dicha Directiva, lo que demuestra que es difícil distinguir entre una «transposición completa» de una directiva y una «transposición incorrecta» de la misma. Añade que, en tal caso, un Estado miembro no podría saber si un incumplimiento determinado está o no comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, y, en caso afirmativo, el período en el que ha perdurado ese incumplimiento. Suponiendo que, en el caso de autos, después del 26 de noviembre de 2018 aún hubiera habido lagunas en la transposición de la Directiva 2015/849, extremo que Irlanda niega, tales lagunas serían imputables a una mala interpretación, por parte de Irlanda, de determinadas obligaciones que le incumben, a un descuido o a un cuadro de correspondencias incorrectamente cumplimentado. Según Irlanda, basarse en el artículo 260 TFUE, apartado 3, como hace la Comisión, para sancionar supuestos defectos menores en la apreciación *prima facie* de las obligaciones que le incumben es contrario al objetivo de dicha disposición.
- 51 Irlanda añade que la aplicabilidad del artículo 260 TFUE, apartado 3, debe evaluarse caso por caso y teniendo en cuenta la buena fe del Estado miembro de que se trate. Dado que la facultad concedida a la Comisión por esta disposición es, por naturaleza, discrecional, procede concluir —según Irlanda— que la política general de la Comisión, tal como está descrita en la Comunicación de la Comisión titulada «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación» (DO 2017, C 18, p. 10), consistente en solicitar sistemáticamente la imposición del pago de sumas a tanto alzado y de multas coercitivas, no es conforme con dicha disposición. Añade que esta política no permite tener en cuenta los esfuerzos realizados de buena fe por los Estados miembros. Sostiene que, en el caso de autos, la Comisión fue informada del avance de la transposición de la Directiva 2015/849 al Derecho interno y del calendario establecido para la adopción de las medidas al efecto. Considera que imponer, en tales circunstancias, el pago de una suma a tanto alzado no permita probablemente obtener un efecto disuasorio como la salvaguardia «de los intereses generales perseguidos por la legislación de la Unión» a la que se refiere la Comisión, sino que, por el contrario, puede incitar a los Estados miembros a mermar la calidad de la transposición de las directivas en favor de una transposición de estas a su debido tiempo. Concluye de ello que el enfoque adoptado por la Comisión viola el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 5 TUE, apartado 4. Añade que tal enfoque no es compatible con el deber de cooperación leal que incumbe a la Comisión en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3. Considera que la decisión de la Comisión de solicitar sistemáticamente el pago de una suma a tanto alzado sin motivar esta pretensión caso por caso es, además, contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la imposición del pago de una suma a tanto

alzado no debe tener carácter automático, sino que debe decidirse en función de las circunstancias del caso concreto. Estima que, en el caso de autos, el objetivo de la Comisión es convertir a Irlanda en un ejemplo y conseguir con ello que, en el futuro, los demás Estados miembros respeten los plazos de transposición previstos en las Directivas. Esto es, a su juicio, injusto e ilegítimo. Sostiene que el comportamiento de la Comisión se asienta, además, en la suposición de que los Estados miembros pretenden retrasar la transposición de las directivas, lo que equivale, de hecho, a presumir la mala fe de los Estados miembros. Afirma que tal presunción es contraria al deber de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 1.

- 52 La República de Estonia y la República Francesa alegan, en particular, que el presente asunto demuestra hasta qué punto es difícil para un Estado miembro distinguir entre una transposición incompleta de una directiva y una transposición incorrecta de la misma. Añaden que con ello los Estados miembros se encuentran en una situación extremadamente complicada, pues, si se siguiera el planteamiento defendido por la Comisión, nunca podrían tener certeza de que esta institución no tuviera intención de imponerles una sanción pecuniaria.
- 53 Además, según las mismas partes coadyuvantes, el artículo 260 TFUE, apartado 3, es inaplicable en el caso de autos, al no haber motivado de manera detallada la Comisión su decisión de solicitar la imposición del pago de una suma a tanto alzado. Sostienen que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia, tal decisión debería estar específicamente justificada en relación con las circunstancias particulares de cada asunto. 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 asunto concreto, como exige dicha jurisprudencia.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 54 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.
- 55 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].

- 56 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha interpretado los términos «obligación de informar sobre las medidas de transposición» que figura en el artículo 260 TFUE, apartado 3, en el sentido de que se refiere 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 garantice 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].
- 57 Dado que ha quedado acreditado, según se desprende de los apartados 37 y 38 de la presente sentencia, que, en el momento en el que expiró el plazo fijado en el dictamen motivado de 8 de marzo de 2018, Irlanda no había comunicado a la Comisión todas las medidas 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.
- 58 Sobre la cuestión de si, como sostienen Irlanda 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 comprendidos en su ámbito de aplicación, 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.
- 59 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.
- 60 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.
- 61 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).

- 62 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.
- 63 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.
- 64 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, por principio, 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.
- 65 En cuanto a la alegación de Irlanda de que la acción judicial de la Comisión pretende convertir, en particular, a la propia Irlanda y a Rumanía en ejemplo para incitar a los demás Estados miembros a respetar los plazos de transposición fijados en las directivas, procede señalar, por una parte, que, como ha manifestado la Comisión sin ser rebatida en este punto, en la fecha de interposición del presente recurso Irlanda era, junto con Rumanía, el único Estado miembro que no había transpuesto completamente la Directiva 2015/849 a su Derecho interno. Por otra parte, y en cualquier caso, las consideraciones que han llevado a la Comisión a iniciar el presente procedimiento contra Irlanda, 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 con arreglo a esta disposición.
- 66 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*

- 67 Por lo que respecta al importe de la sanción pecuniaria que haya de imponerse, 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.

- 68 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 Irlanda es de 1 685 000 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 y por el factor «n», que es de 2,92 para Irlanda. Menciona que el coeficiente de gravedad evolucionó a la baja a medida que Irlanda comunicó más medidas de transposición. De este modo, para el período transcurrido entre el 27 de junio de 2017 y el 28 de noviembre de 2018, el coeficiente de gravedad fue de 7 en una escala de 1 a 20; para el período transcurrido entre el 29 de noviembre de 2018 y el 26 de marzo de 2019, dicho coeficiente fue de 2, y para el período transcurrido entre el 27 de marzo y el 2 de diciembre de 2019, tal coeficiente fue de 1. La suma de los tres importes correspondientes a esos períodos, a saber, 2 439 922,80 euros, 158 497,60 euros y 168 571,60 euros, lleva a la Comisión a pretender la imposición del pago de una suma a tanto alzado total de 2 766 922 euros.
- 69 Por otra parte, 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 menoscaba no 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.
- 70 En lo que respecta al importe de la suma a tanto alzado cuyo pago reclama la Comisión, Irlanda considera que, al igual que se ha declarado en relación con el artículo 260 TFUE, apartado 2, el Tribunal de Justicia no está vinculado por las directrices de la Comisión y, más concretamente, por la suma a tanto alzado mínima fijada para Irlanda en 1 685 000 euros. Añade que, cuando el incumplimiento de que se trate haya finalizado antes de que se pronuncie la sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el asunto relativo a dicho incumplimiento, el Tribunal de Justicia puede considerar innecesario el pago de una suma a tanto alzado. Sostiene igualmente que en el caso de autos no debería imponerse ningún pago de suma a tanto alzado. Por lo demás, considera que no hay razón para extrapolar el método de cálculo de las sanciones pecuniarias impuestas en aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 2, a las impuestas en aplicación del apartado 3 del mismo artículo, al no ser la misma la gravedad de los incumplimientos que se trata de sancionar.
- 71 Irlanda alega igualmente que el día siguiente al vencimiento del plazo de transposición establecido en la Directiva 2015/849, a saber, el 27 de junio de 2017, no puede ser un punto de partida adecuado para evaluar la duración del incumplimiento en cuestión, ya que, en esa fecha, no podía saber que dicho incumplimiento entraba en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, ni que la Comisión iba a adoptar una política de aplicación sistemática de esa disposición. Añade que calcular la suma a tanto alzado por referencia a un importe diario, al superar la suma a tanto alzado mínima propuesta por la Comisión, es contrario al principio de seguridad jurídica. Por lo que respecta al fin de dicho incumplimiento, Irlanda recuerda que, en su opinión, se sitúa en el 29 de noviembre de 2018, y no, como sostiene la Comisión, en el 3 de diciembre de 2019. Afirma que, en esa primera fecha, todas las disposiciones de la Directiva 2015/849 que requerían transposición habían sido

plenamente transpuestas al Derecho nacional. Según Irlanda, si el Tribunal de Justicia decidiera imponerle el pago de una suma a tanto alzado pese a que el incumplimiento de que se trata ya había finalizado en momento en que examinó los hechos, dicha sanción pecuniaria debería ser mínima.

- 72 En cuanto al coeficiente de gravedad, Irlanda sostiene que, habida cuenta de la importancia de las normas de la Unión objeto de la infracción de que se trata, de las consecuencias menores de la falta de transposición de la Directiva 2015/849 sobre intereses de carácter general o particular y de circunstancias atenuantes, el coeficiente propuesto por la Comisión es, con mucho, demasiado elevado. De este modo, en el caso de autos, dicho coeficiente debería quedar reducido a 1. Entre las circunstancias atenuantes, Irlanda señala, más concretamente, que la Ley de 2018 entró en vigor durante la fase judicial, que la transposición por una legislación primaria está vinculada a la fuerza de las medidas de ejecución previstas por la legislación vigente, que concedió prioridad a la adopción de la propuesta de ley por ambas cámaras del Parlamento, que tuvo a la Comisión informada de los avances legislativos y que respetó el calendario indicativo comunicado a esta institución antes de la interposición del presente recurso.
- 73 La República de Estonia y la República Francesa consideran que, en el presente asunto, el importe de la suma a tanto alzado propuesto por la Comisión debe, en todo caso, revisarse a la baja.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 74 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 fin Irlanda, 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].
- 75 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.
- 76 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).

- 77 En estas circunstancias, un recurso que pretende, como en el caso de autos, 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.
- 78 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].
- 79 En el caso de autos, procede considerar que, pese al hecho de que Irlanda cooperó con los servicios de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento administrativo previo y mantuvo a estos últimos informados del avance de la transposición de la Directiva 2015/849, el conjunto de elementos jurídicos y fácticos que rodearon al incumplimiento declarado, a saber, el hecho de que, en la fecha de interposición del presente recurso, únicamente se hubiera comunicado una medida de transposición que solo cubría lo dispuesto por el artículo 30, apartado 1, párrafo primero, de esta Directiva y la circunstancia de que las últimas medidas de transposición de la citada Directiva entraran en vigor una semana antes de la celebración de la vista, 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 del pago 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).
- 80 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación recogida en el apartado 65 de la presente sentencia. En efecto, 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.
- 81 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].
- 82 En lo que concierne, en primer término, 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.

- 83 Si bien es cierto que Irlanda puso fin, durante la fase judicial, al incumplimiento imputado, no lo es menos que dicho incumplimiento existía cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado de 8 de marzo de 2018, es decir, el 8 de mayo de 2018, de modo que no fue garantizada en todo momento la efectividad del Derecho de la Unión.
- 84 Además, la gravedad de este incumplimiento se ve acentuada por el hecho de que, en esa fecha, Irlanda solo había adoptado medidas de transposición de la Directiva 2015/849 en relación con una única disposición de esta.
- 85 La argumentación expuesta por Irlanda para explicar el retraso en la transposición de la Directiva 2015/849, a saber, principalmente, que para la adopción de la Ley de 2018 era necesario recurrir a un procedimiento de transposición más largo con el fin de garantizar la efectividad de las disposiciones de dicha Directiva, no puede influir en la gravedad de 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). Además, si el plazo de ejecución de una directiva resulta ser demasiado corto, la única vía compatible con el Derecho de la Unión consiste, para el Estado miembro interesado, en adoptar las iniciativas apropiadas para conseguir que la institución competente acuerde la eventual prórroga del plazo (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 1998, Comisión/España, C-71/97, EU:C:1998:455, apartado 16).
- 86 En lo que atañe, en segundo término, 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 [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.
- 87 En el caso de autos, si bien es cierto que las partes no discuten que el fin del incumplimiento de que se trata se produjo en una fecha anterior a la conclusión del procedimiento, no lo es menos que las partes discrepan sobre la fecha exacta de este fin, ya que la Comisión considera que finalizó el 3 de diciembre de 2019, mientras que Irlanda sostiene que tal fin se produjo el 29 de noviembre de 2018.
- 88 A este respecto, habida cuenta de lo expuesto en el apartado 82 de la presente sentencia, es preciso señalar que, después del 29 de noviembre de 2018, manifiestamente faltaban determinadas medidas de transposición de la Directiva 2015/849. En efecto, por una parte, de los documentos aportados al Tribunal de Justicia se desprende que las disposiciones nacionales que, según Irlanda, transponían los artículos 61, apartado 3, y 62, apartado 2, de dicha Directiva no solo no se comunicaron hasta el escrito de duplica el 4 de marzo de 2019, sino que, además, no contienen referencia alguna a la citada Directiva. Por otra parte, como señaló el Abogado General en el punto 72 de sus conclusiones, hasta el 3 de diciembre de 2019 no entraron en vigor medidas nacionales que transponían el artículo 47, apartado 2, de la Directiva 2015/849 al Derecho interno. Lo mismo puede decirse del artículo 48, apartados 5 a 8, de dicha Directiva, respecto de los cuales Irlanda reconoció no haber adoptado, con anterioridad a las medidas que entraron en vigor el 3 de diciembre de 2019, ninguna medida de transposición al Derecho interno debido a que esas disposiciones eran, en su opinión, secundarias o accesorias. Pues bien, tal apreciación de un Estado miembro no puede, manifiestamente, bastar para

eximirle de su obligación de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a una Directiva, ni tampoco de la de comunicar a la Comisión las medidas de transposición de tal Directiva al Derecho interno.

- 89 Por lo tanto, procede considerar la fecha de 3 de diciembre de 2019 como fecha de finalización del incumplimiento de la obligación contemplada en el artículo 260 TFUE, apartado 3.
- 90 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.
- 91 En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 73 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 elemento 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.
- 92 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 ella 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 la evaluación de la duración del incumplimiento de que se trata.
- 93 En contra de lo que alega Irlanda, tal enfoque no puede menoscabar el principio de seguridad jurídica, ya que, 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.
- 94 A este respecto, procede añadir que, como señaló el Abogado General en el punto 74 de sus conclusiones y contrariamente a lo que Irlanda alegó en la vista, la publicación de la Comunicación de la Comisión mencionada en el apartado 51 de la presente sentencia, el 19 de enero de 2017, tuvo lugar

antes del vencimiento del plazo de transposición fijado en la Directiva 2015/849. Por lo tanto, Irlanda no puede alegar válidamente que ignorara que el incumplimiento de que se trata en el caso de autos podía dar lugar a una pretensión con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3.

- 95 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 haya de imponerse 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.
- 96 En el caso de autos, no se discute que, en la fecha de transposición prevista en el artículo 67 de la Directiva 2015/849, a saber, el 26 de junio de 2017, Irlanda 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 la misma. De ello se deduce que el incumplimiento de que se trata, que no finalizó hasta el 3 de diciembre de 2019 y, por tanto, una semana antes de la vista, perduró durante casi dos años y medio.
- 97 En tercer término, 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].
- 98 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 este último 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 2 000 000 de euros.
- 99 En consecuencia, procede condenar a Irlanda a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 2 000 000 de euros.

### Costas

- 100 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. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas a Irlanda y al haber sido desestimados los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas.
- 101 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 la República de Estonia y la República Francesa carguen con sus propias costas.

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

- 1) Declarar que Irlanda 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 marzo de 2018, 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 Irlanda a abonar a la Comisión Europea una suma a tanto alzado de 2 000 000 de euros.**
- 3) Condenar en costas a Irlanda.**
- 4) Condenar a la República de Estonia y a la República Francesa a cargar con sus propias costas.**

Firmas