



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 13 de enero de 2021 *

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Mercado de instrumentos financieros — Directivas 2014/65/UE y (UE) 2016/1034 — 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-628/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3, el 5 de octubre de 2018,

Comisión Europea, representada por los Sres. T. Scharf y G. von Rintelen y por la Sra. B. Rous Demiri, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República de Eslovenia, representada por las Sras. T. Mihelič Žitko, A. Dežman Mušič y N. Pintar Gosenca, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por:

República Federal de Alemania, representada por la Sra. S. Eisenberg, en calidad de agente,

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

República de Austria, representada por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente,

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

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Tercera, y los Sres. A. Kumin, N. Wahl y F. Biltgen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

* Lengua de procedimiento: esloveno.

Secretario: Sr. M. Longar, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de septiembre de 2020;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:
 - Declare que la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 93 de la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE (DO 2014, L 173, p. 349), en su versión modificada por el artículo 1 de la Directiva (UE) 2016/1034 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2016, por la que se modifica la Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros (DO 2016, L 175, p. 8), al no haber adoptado, a más tardar el 3 de julio de 2017, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2014/65 y en la Directiva 2016/1034 o, en cualquier caso, al no haber comunicado a la Comisión tales disposiciones.
 - Imponga a la República de Eslovenia, en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, el pago de una suma a tanto alzado por importe de 1 028 560 euros que deberá abonar en una cuenta que le indicará la Comisión, obligación de pago que surtirá efecto en la fecha en que se dicte la sentencia en el presente asunto.
 - Condene en costas a la República de Eslovenia.

Marco jurídico

- 2 A tenor del artículo 1 de la Directiva 2014/65:
 - «1. La presente Directiva se aplicará a las empresas de servicios de inversión, a los organismos rectores del mercado, a los proveedores de servicios de suministro de datos y a las empresas de terceros países que presten servicios de inversión y/o ejerzan actividades de inversión mediante el establecimiento de una sucursal en la Unión.
 - 2. La presente Directiva impone requisitos:
 - a) a las autorizaciones y las condiciones de funcionamiento de las empresas de servicios de inversión;
 - b) a la prestación de servicios de inversión o la realización de actividades de inversión por parte de empresas de terceros países a través del establecimiento de una sucursal;
 - c) a la autorización de mercados regulados y a su funcionamiento;
 - d) a la autorización de proveedores de servicios de suministro de datos y a su funcionamiento, y
 - e) a la supervisión, la cooperación y la ejecución efectiva por parte de las autoridades competentes.

3. Las siguientes disposiciones también se aplicarán a las entidades de crédito autorizadas con arreglo a la Directiva 2013/36/UE, cuando presten uno o varios servicios o realicen una o varias actividades de inversión:

- a) el artículo 2, apartado 2, el artículo 9, apartado 3, y los artículos 14 y 16 a 20;
- b) el título II, capítulo II, excepto el artículo 29, apartado 2, párrafo segundo;
- c) el título II, capítulo III, excepto el artículo 34, apartados 2 y 3, y el artículo 35, apartados 2 a 6 y 9;
- d) los artículos 67 a 75 y los artículos 80, 85 y 86.

4. Las siguientes disposiciones se aplicarán también a las empresas de servicios de inversión y a las entidades de crédito autorizadas, de conformidad con la Directiva 2013/36/UE, cuando vendan a sus clientes depósitos estructurados o les asesoren al respecto:

- a) el artículo 9, apartado 3, el artículo 14 y el artículo 16, apartados 2, 3 y 6;
- b) los artículos 23 a 26, el artículo 28, el artículo 29, excepto el apartado 2, párrafo segundo, y el artículo 30, y
- c) los artículos 67 a 75.

5. El artículo 17, apartados 1 a 6, se [aplicará] también a los miembros o participantes en mercados regulados y sistemas multilaterales de negociación (SMN) [(*Multilateral Trading Facilities*)] que no estén obligados a obtener autorización al amparo de la presente Directiva en virtud de las excepciones previstas en el artículo 2, apartado 1, letras a), e), i) y j).

6. Los artículos 57 y 58 se aplicarán asimismo a las personas que estén exentas al amparo del artículo 2.

7. Todo sistema multilateral con instrumentos financieros operará o bien con arreglo a las disposiciones del título II para los SMN o para los SOC [(sistemas organizados de contratación, *Organised Trading Facilities*)] o bien con arreglo a las disposiciones del título III para los mercados regulados.

Toda empresa de servicios de inversión que, de forma organizada, frecuente y sistemática, negocie por cuenta propia cuando ejecutan órdenes de clientes al margen de un mercado regulado, un SMN o un SOC operará con arreglo al título III del Reglamento (UE) n.º 600/2014 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO 2014, L 173, p. 84)].

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23 y en el artículo 28 del Reglamento (UE) n.º 600/2014, todas las operaciones con instrumentos financieros de los mencionados en los párrafos anteriores que no se concluyan en sistemas multilaterales o internalizadores sistemáticos deberán cumplir las disposiciones pertinentes del título III del Reglamento (UE) n.º 600/2014.»

3 El artículo 93 de la Directiva 2014/65, que lleva por título «Transposición», establecía lo siguiente:

«1. Los Estados miembros adoptarán y publicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 3 de julio de 2016. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Los Estados miembros aplicarán dichas disposiciones a partir del 3 de enero de 2017, a excepción de las disposiciones de transposición del artículo 65, apartado 2, que serán de aplicación a partir del 3 de septiembre de 2018.

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. Incluirán igualmente una mención en la que se precise que las referencias hechas, en las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes, a las Directivas derogadas por la presente Directiva se entenderán hechas a la presente Directiva. Los Estados miembros establecerán las modalidades de dicha referencia y el modo en que se formule la mención.

[...]

3. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión y a la AEVM [(Autoridad Europea de Valores y Mercados)] el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.»

4 El artículo 1 de la Directiva 2016/1034 establece que:

«La Directiva 2014/65/UE se modifica como sigue:

[...]

7) En el artículo 93, apartado 1, la fecha “3 de julio de 2016” se sustituye por “3 de julio de 2017”, la fecha “3 de enero de 2017” se sustituye por “3 de enero de 2018” y la fecha “3 de septiembre de 2018” se sustituye por “3 de septiembre de 2019”.»

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 5 El 26 de septiembre de 2017, la Comisión remitió a la República de Eslovenia un escrito de requerimiento al no haber recibido de dicho Estado miembro información alguna sobre la adopción y la publicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2014/65, en su versión modificada por la Directiva 2016/1034 (en lo sucesivo, «Directiva MiFID II»), antes de que expirara el plazo de transposición establecido en su artículo 93, es decir, el 3 de julio de 2017.
- 6 La respuesta de la República de Eslovenia, de 23 de noviembre de 2017, reveló que, en esa fecha, las medidas de transposición estaban en fase de preparación y que debían adoptarse en abril de 2018. Por consiguiente, el 26 de enero de 2018, la Comisión remitió un dictamen motivado a dicho Estado miembro, instándole a adoptar las medidas necesarias para cumplir los requisitos de la Directiva MiFID II dentro de un plazo de dos meses a partir de la recepción de ese dictamen.
- 7 Dado que la Comisión denegó la solicitud de prórroga del plazo de respuesta a dicho dictamen motivado, la República de Eslovenia, mediante escrito de 21 de marzo de 2018, respondió al referido dictamen que la adopción de los proyectos de ley que contenían las medidas de transposición de la Directiva MiFID II estaba en curso y debía finalizar en abril de 2018. A dicha respuesta se adjuntaban los proyectos de ley.
- 8 El 1 de agosto de 2018, la República de Eslovenia informó a la Comisión de la celebración de elecciones anticipadas y de la instauración de la nueva Asamblea Nacional y solicitó a la Comisión que adoptase una actitud comprensiva en cuanto a la adopción de las medidas de transposición. En

ese mismo escrito, dicho Estado miembro indicaba además que llevaría a cabo todos los procedimientos relativos a la adopción de la nueva ley sobre los mercados de instrumentos financieros, que constituiría la transposición de la Directiva MiFID II, para finales de septiembre de 2018.

- 9 Por considerar que la República de Eslovenia no había comunicado las medidas nacionales de transposición de la Directiva MiFID II, la Comisión interpuso, el 5 de octubre de 2018, el presente recurso, mediante el que solicita al Tribunal de Justicia que declare el incumplimiento reprochado e imponga a dicho Estado miembro el pago no solamente de una suma a tanto alzado, sino también de una multa coercitiva diaria.
- 10 En su escrito de réplica, 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 las Directivas 2014/65 y 2016/1034 al Derecho esloveno, con efectos a partir del 6 de diciembre de 2018. Asimismo puntualizó que la suma a tanto alzado a cuyo pago pretendía que se condenase en el presente caso ascendía a 1 028 560 euros y cubría el período comprendido entre el 4 de julio de 2017 y el 6 de diciembre de 2018, esto es, 520 días a razón de 1 978 euros al día.
- 11 Mediante resoluciones del Presidente del Tribunal de Justicia de 9 de enero, 4 de febrero, 7 de febrero y 14 de mayo de 2019, respectivamente, se admitió la intervención de la República de Polonia, la República Federal de Alemania, la República de Estonia y la República de Austria en apoyo de la República de Eslovenia.

Sobre el recurso

Sobre el incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE

Alegaciones de las partes

- 12 Según la Comisión, la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 93 de la Directiva MiFID II al no haber adoptado, a más tardar el 3 de julio 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 tales disposiciones.
- 13 En el presente caso, la Comisión estima que la transposición íntegra de la Directiva MiFID II se produjo únicamente con la adopción de la Zakon o trgu finančnih instrumentov (Ley relativa al Mercado de Instrumentos Financieros, Uradni list RS, n.º 77/18), comunicada a la Comisión el 6 de diciembre de 2018. Considera que las medidas nacionales comunicadas el 3 de diciembre de 2018, a saber, tres textos legislativos, dos decisiones y unas disposiciones por las que se modifica y completa el Código de la Bolsa de Liubliana (Uradni list RS, n.º 76/17), constituyen, a lo sumo, una transposición parcial de la Directiva 2014/65.
- 14 A este respecto, la Comisión indica que la propia República de Eslovenia ha reconocido que esas medidas solo transpusieron parcialmente la Directiva MiFID II, ya que algunas disposiciones no fueron transpuestas y otras solo lo fueron parcialmente. Así sucede, en particular, con las disposiciones aplicables tanto a los sistemas multilaterales de negociación (SMN) como a los sistemas organizados de contratación (SOC).

- 15 Además, la Comisión alega que la Directiva MiFID II introdujo nuevas disposiciones respecto de las enunciadas en la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo (DO 2004, L 145, p. 1), cuya transposición aseguraban las medidas comunicadas el 3 de diciembre de 2018, a fin de regular nuevos centros y actividades de negociación que se desarrollarían y que no estarían comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/39 y, por lo tanto, quedarían sin regular. En su opinión, el legislador de la Unión estableció, mediante la Directiva MiFID II y el Reglamento n.º 600/2014, un nuevo marco normativo, más fiable, que permitía hacer frente a la cada vez mayor complejidad del mercado, caracterizada por una creciente diversidad de instrumentos financieros y de nuevos métodos de negociación.
- 16 Según la Comisión, las principales aportaciones de la Directiva MiFID II al establecimiento de un sistema financiero más seguro, más sólido, más transparente y más responsable, al servicio de la economía y de la sociedad, residen, en particular, como se desprende del artículo 27, apartado 3, de esa Directiva, en la creación de un marco para una estructura de mercado que corrija las deficiencias y garantice que las operaciones se efectúan, cuando sea oportuno, en centros de negociación regulados. Los artículos 20 y 27 de la referida Directiva establecen reglas que garantizan unas condiciones de competencia equitativas para los mercados regulados y los SMN. Las disposiciones que figuran en el título II, capítulo II, sección 3, de dicha Directiva tienen por objeto reforzar la transparencia de los mercados bursátiles e introducir el principio de transparencia para los instrumentos financieros distintos de acciones y de instrumentos asimilados. Se establecen reglas armonizadas referentes a la limitación de las posiciones y al control de la gestión de posiciones en derivados sobre materias primas. Los artículos 64 y 66 de la Directiva MiFID II refuerzan la eficacia de la consolidación y la publicación de los datos sobre la negociación. Sus artículos 57 y 58 también refuerzan las competencias de supervisión y establecen un régimen armonizado relativo a la limitación de las posiciones en derivados sobre materias primas con el fin de mejorar la transparencia, sostener una formación de precios ordenada y evitar el abuso de mercado. Se mejoran las condiciones de competencia en las que se desarrolla la negociación y la compensación de los instrumentos financieros. Así, el artículo 25 de la Directiva MiFID II refuerza la protección de los inversores y su artículo 70 modifica el régimen de sanciones existente para determinar sanciones administrativas eficaces y armonizadas. En el título V de esta Directiva se introduce un nuevo tipo de servicios sujetos a autorización y supervisión, a saber, los «servicios de suministro de datos». Además, los artículos 39 a 43 de dicha Directiva establecen un régimen armonizado de autorización de acceso a los mercados de la Unión para las empresas de Estados terceros cuando presten determinados servicios en la Unión o ejerzan determinadas actividades en la Unión por cuenta de clientes profesionales y de contrapartes elegibles.
- 17 Por último, la Comisión señala que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando una directiva prevé expresamente —como hace el artículo 93 de la Directiva MiFID II— que las disposiciones que la transponen deben hacer referencia a ella 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 que haga tal referencia (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 medidas comunicadas por la República de Eslovenia el 3 de diciembre de 2018 hace referencia a la Directiva MiFID II.
- 18 Habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera que la República de Eslovenia no ha adoptado y, en cualquier caso, no ha comunicado, dentro del plazo establecido, las disposiciones necesarias para la transposición de la referida Directiva.
- 19 La República de Eslovenia, aun cuando no niega que no informó oportunamente a la Comisión de la transposición parcial de la Directiva MiFID II, alega que, cuando expiró el plazo fijado para dar cumplimiento al dictamen motivado, se había transpuesto al ordenamiento jurídico esloveno la

mayoría de las disposiciones de dicha Directiva mediante las medidas nacionales comunicadas el 3 de diciembre de 2018, enumeradas en el apartado 13 de la presente sentencia. Considera que dichas medidas transpusieron la Directiva 2004/39 al ordenamiento jurídico esloveno, de modo que también transponen parcialmente la Directiva MiFID II, elaborada sobre la base de la Directiva 2004/39. Dicho Estado miembro indica que no comunicó a la Comisión, antes del 3 de diciembre de 2018, dichas medidas como actos que transpusieran la Directiva MiFID II porque los proyectos de ley respecto de los que había informado a la Comisión que estaban en curso de adopción y que tenían como objetivo reformar el marco jurídico del mercado de instrumentos financieros debían haber sido adoptados por la Asamblea Nacional en abril de 2018 a más tardar. Ahora bien, debido a un cambio de gobierno y a elecciones anticipadas, dichos proyectos de ley fueron adoptados más de ocho meses después de su presentación, que tuvo lugar en febrero y marzo de 2018.

- 20 La República de Eslovenia destaca además que, el 19 de julio de 2018, la Comisión decidió interponer un recurso no solo contra la República de Eslovenia, sino también contra el Reino de España. Señala que la Comisión, tras haber sido informada por el Reino de España de la transposición parcial de la Directiva MiFID II y de la terminación de la fase de transposición completa antes de que finalizara noviembre de 2018, decidió provisionalmente suspender el procedimiento relativo a dicho Estado miembro. Pues bien, la República de Eslovenia precisa que era consciente de que no había informado a la Comisión de la transposición parcial antes de que esta interpusiera el recurso en cuestión, pero que había logrado transponer la Directiva MiFID II en noviembre de 2018, cumpliendo así las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 93 de esta, dentro del plazo fijado por la Comisión al Reino de España. La República de Eslovenia indica que, a tenor del punto 7 de la Comunicación del presidente de la Comisión, de 9 de diciembre de 2005, titulada «Refundición sobre la aplicación del artículo 228 CE» [SEC(2005) 1658], las sanciones propuestas por la Comisión al Tribunal de Justicia por los incumplimientos deben calcularse según un método que respete el principio de proporcionalidad y el principio de igualdad de trato entre los Estados miembros. En estas circunstancias, este Estado miembro considera que dicha institución debe desistir del recurso por incumplimiento interpuesto contra él.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 21 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 establecido en el dictamen motivado, de manera que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en consideración por el Tribunal de Justicia [sentencias 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; de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 19, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 30].
- 22 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 que contenga tal referencia [véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de noviembre de 1997, Comisión/Alemania, C-137/96, EU:C:1997:566, apartado 8; de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 20, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 31].
- 23 En el presente caso, dado que la Comisión remitió el dictamen motivado a la República de Eslovenia el 26 de enero de 2018, el plazo de dos meses que se le había señalado para cumplir sus obligaciones expiraba el 26 de marzo de 2018. En consecuencia, la existencia o no del supuesto incumplimiento ha

de apreciarse a la vista del estado de la legislación interna en vigor en esta última fecha [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 21, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 32].

- 24 A este respecto, por un lado, no se discute que las medidas nacionales —que, según sostiene la República de Eslovenia, llevan a cabo una transposición parcial de la Directiva MiFID II— fueron comunicadas como medidas de transposición de dicha Directiva el 3 de diciembre de 2018, es decir, después de la fecha de expiración del plazo establecido en el dictamen motivado.
- 25 Por otro lado, y, en cualquier caso, como resulta de la respuesta de la República de Eslovenia a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, queda acreditado que, en contra de lo que prescribe el artículo 93 de la Directiva MiFID II, dichas medidas no contienen referencia alguna a esta última.
- 26 De ello se deduce que las medidas en cuestión no cumplen los requisitos necesarios para constituir actos positivos de transposición, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado 22 de la presente sentencia.
- 27 Por lo tanto, es preciso concluir que la República de Eslovenia no había adoptado las medidas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva MiFID II ni, por ende, comunicado tales medidas a la Comisión antes de que expirara el plazo establecido en el dictamen motivado.
- 28 Por consiguiente, procede declarar que la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 93 de la Directiva MiFID II al no haber adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esa Directiva y, por lo tanto, al no haber comunicado tales disposiciones a la Comisión antes de que expirara el plazo señalado en el dictamen motivado.

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

Sobre la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3

– Alegaciones de las partes

- 29 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», publicada el 15 de enero de 2011 (DO 2011, C 12, p. 1).
- 30 El objetivo de dicha disposición consiste en ofrecer a los Estados miembros un mayor incentivo para transponer las directivas en los plazos establecidos por el legislador de la Unión y garantizar la aplicación de la legislación de la Unión.
- 31 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 de comunicación parcial de tales medidas.
- 32 Además, dicha institución estima que, si bien el artículo 260 TFUE, apartado 3, alude al incumplimiento por parte de un Estado miembro de su obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva, esta disposición no solamente se aplica en el caso de que un Estado

miembro no haya comunicado las medidas nacionales de transposición de una directiva, sino también en el caso de que no las haya adoptado. Según la Comisión, una interpretación puramente formalista de la citada disposición, según la cual esta última solo pretende asegurar la comunicación efectiva de medidas nacionales, no garantiza una transposición pertinente de todas las disposiciones de la directiva de que se trate y priva de toda eficacia a la obligación de transposición de las directivas al Derecho nacional.

- 33 La Comisión considera que en el presente caso se trata, precisamente, de sancionar, además de la ausencia de comunicación a la Comisión, la falta de adopción y de publicación, por la República de Eslovenia, de todas las disposiciones jurídicas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva MiFID II al Derecho nacional.
- 34 En respuesta a la alegación de la República de Eslovenia en la que rebatía la posibilidad de aplicar el artículo 260 TFUE, apartado 3, al caso de autos, la Comisión recuerda que el presente asunto se caracteriza por el hecho de que, hasta el 3 de diciembre de 2018, la República de Eslovenia no había notificado ninguna medida de transposición de la Directiva MiFID II. Dicha institución reconoce que, entre el 3 y el 6 de diciembre de 2018, el estado de transposición de esa Directiva correspondía a una transposición parcial, tras la comunicación de las medidas nacionales de transposición. Sin embargo, no es menos cierto que, al expirar el plazo establecido en el dictamen motivado, no se había comunicado ninguna medida de transposición. Mediante su propuesta de imponer el pago de una suma a tanto alzado, la Comisión pretende sancionar el período de ausencia total de comunicación de las medidas de transposición, comprendido entre el día siguiente al de expiración del plazo de transposición, a saber, el 4 de julio de 2017, y el 3 de diciembre de 2018. Añade que es indiscutible que, en la fecha de interposición del recurso, la República de Eslovenia no había cumplido su obligación de comunicar medidas de transposición. Por lo tanto, según la Comisión, no procede examinar si el artículo 260 TFUE, apartado 3, es aplicable en caso de transposición parcial. Además, considera que la alegación de la República de Eslovenia de que el artículo 260 TFUE, apartado 3, no resulta ya aplicable desde el momento en que un Estado miembro haya comunicado unas medidas de transposición parcial, aun cuando dicha comunicación haya tenido lugar en una fecha en la que ya estaba en curso el procedimiento judicial, priva de toda efectividad al artículo 260 TFUE, apartado 3.
- 35 Por lo que respecta a la alegación de la República de Eslovenia de que la Comisión debía haberle aplicado el mismo trato que dio al Reino de España, a saber, suspender provisionalmente el procedimiento de recurso por incumplimiento incoado contra ella, la Comisión manifiesta que este último Estado miembro le comunicó unas medidas de transposición dentro del plazo que había indicado. Ahora bien, la República de Eslovenia, pese a sus compromisos, no había comunicado a la Comisión ninguna medida de transposición antes de finales de septiembre de 2018. Por lo tanto, la Comisión no tenía razón alguna para diferir por más tiempo la interposición del presente recurso.
- 36 La República de Eslovenia niega la posibilidad de aplicar el artículo 260 TFUE, apartado 3, en el presente caso.
- 37 En apoyo de su postura, alega, en primer lugar, que dicha disposición no se aplica en caso de transposición parcial de una directiva. En el caso de autos, la Directiva MiFID II fue parcialmente transpuesta al Derecho esloveno antes de que expirase el plazo establecido en el dictamen motivado. Pues bien, considera que la falta de información a la Comisión por un Estado miembro sobre las medidas de transposición de una directiva que ha adoptado no equivale a una falta de transposición, aun cuando se trate de una transposición incorrecta o incompleta de dicha directiva. En su opinión, del tenor del artículo 260 TFUE, apartado 3, se desprende que esta disposición únicamente puede aplicarse en el supuesto de que un Estado miembro no adopte ninguna medida de transposición de una directiva a su ordenamiento jurídico nacional y, por lo tanto, no dirija a la Comisión comunicación alguna al respecto.

- 38 En segundo lugar, la República de Eslovenia sostiene que cualquier interpretación distinta de la que preconiza menoscaba la previsibilidad del procedimiento por incumplimiento, ya que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y la práctica de la Comisión no permiten distinguir claramente entre una transposición incompleta y una transposición incorrecta. A su juicio, tal situación incide negativamente sobre el principio de seguridad jurídica y el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados. Añade que la interpretación sostenida por la Comisión es contraria a la interpretación restrictiva del artículo 260 TFUE, apartado 3, que constituye una excepción y no se ve corroborada por la interpretación teleológica de esta disposición.
- 39 Por último, según la República de Eslovenia, aun cuando la interpretación defendida por la Comisión confiera una eficacia cierta a dicha disposición, el concepto de «eficacia» no puede utilizarse como medio para incrementar la efectividad y la utilidad del Derecho de la Unión hasta el punto de interpretar el artículo 260 TFUE, apartado 3, en un sentido contrario al de la intención clara de los autores del Tratado. Por otra parte, considera que la interpretación propuesta por la Comisión también conculca el principio de proporcionalidad en la medida en que establece un sistema de sanciones desproporcionadas en relación con los efectos negativos de un incumplimiento menor, a saber, la falta de comunicación a la Comisión de las medidas de transposición.
- 40 La República de Eslovenia considera que, habida cuenta de la transposición parcial de la Directiva MiFID II, de los efectos mínimos de la falta de transposición para los mercados financieros eslovenos y de la Unión y de la inexistencia de una decisión previa en la que se declare el incumplimiento, el importe a tanto alzado propuesto carece de fundamento y es demasiado elevado. A este respecto, recuerda que transpuso íntegramente la Directiva MiFID II un año y cuatro meses después de la expiración del plazo establecido en su artículo 93. Asimismo, señala que el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 81 de la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), que la imposición del 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 después de la sentencia que inicialmente lo declaró. Por último, sostiene que, hasta ahora, el Tribunal de Justicia solo ha condenado a los Estados miembros al pago de una suma a tanto alzado por incumplimientos que han durado más tiempo que el del caso de autos y ello, además, únicamente después de una decisión previa en la que se declaraba el incumplimiento. En consecuencia, considera que la imposición de una suma a tanto alzado es desproporcionada y no conforme con el principio de igualdad de trato de los Estados miembros ni con el objetivo de las sumas a tanto alzado tal como lo define el Tribunal de Justicia.
- 41 La República de Estonia y la República de Polonia alegan, en esencia, que el artículo 260 TFUE, apartado 3, únicamente se aplica cuando un Estado miembro no ha adoptado, en el plazo establecido, la menor medida de transposición y no la ha comunicado a la Comisión. Sostienen que el ámbito de aplicación de esta disposición no comprende el supuesto de que un Estado miembro haya comunicado a la Comisión unas medidas de transposición que esta última considera constituyen una transposición incorrecta o incompleta de la directiva de que se trate.
- 42 A ello se añade, según dichos Estados miembros, el hecho de que el artículo 260 TFUE, apartado 3, solo puede aplicarse cuando la Comisión ha motivado pormenorizadamente su decisión de solicitar la imposición de sanciones económicas. Sostienen que tal decisión debe 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. Añaden que solo un análisis de las circunstancias particulares de cada asunto permite a la Comisión determinar la naturaleza de la sanción pecuniaria que procede imponer al Estado miembro de que se trate para que ponga fin al incumplimiento en cuestión y determinar su importe, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Pues bien, en el presente caso, por un

lado, la Comisión no motivó su decisión de solicitar la imposición de una suma a tanto alzado. Por otro lado, y en cualquier caso, consideran desproporcionado imponer el pago de una suma a tanto alzado siendo así que la República de Eslovenia transpuso la Directiva MiFID II.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 43 Es preciso 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 dicho Tribunal en la sentencia.
- 44 Por lo que respecta al alcance del artículo 260 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia ha declarado que procede adoptar una interpretación de esta disposición que, por una parte, permite 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, permite 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 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 [sentencias 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; de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 45, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 55].
- 45 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha interpretado la expresión «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 acerca de 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, con 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, incumbe 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; de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 46, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 56].

- 46 Toda vez que, como resulta de los apartados 27 y 28 de la presente sentencia, ha quedado acreditado que, al expirar el plazo establecido en el dictamen motivado, la República de Eslovenia no había comunicado a la Comisión ninguna medida de transposición de la Directiva MiFID II en el sentido del artículo 260 TFUE, apartado 3, el incumplimiento así comprobado está comprendido en el ámbito de aplicación de esta disposición.
- 47 Sobre la cuestión de si, como sostienen la República de Estonia y la República de Polonia, la Comisión debe motivar caso por caso su decisión de solicitar la imposición de una sanción pecuniaria con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, o si dicha institución puede solicitarla sin necesidad de motivación en todos los casos comprendidos 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.
- 48 En efecto, la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, no puede considerarse de forma aislada, sino que debe vincularse a la interposición de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE. Ahora bien, en la medida en que la solicitud 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 la medida en que la Comisión dispone, por lo que respecta a la oportunidad de incoar tal procedimiento, de una facultad discrecional sobre la que el Tribunal de Justicia no puede ejercer control jurisdiccional [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 49, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 59], las condiciones de aplicación de esta última disposición no pueden ser más restrictivas que las requeridas para la aplicación del artículo 258 TFUE.
- 49 Además, es preciso señalar que, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia es el único competente para imponer una sanción pecuniaria a un Estado miembro. Cuando el Tribunal de Justicia adopta tal decisión al término de un debate contradictorio, debe motivarla. Por lo tanto, 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 [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 50, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 60].
- 50 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 exime 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, como las contenidas en las comunicaciones de la Comisión, que, aunque no vinculan al Tribunal de Justicia, contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación llevada a cabo por la Comisión [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 51, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 61].
- 51 Esta exigencia de motivación de la naturaleza y del importe de la sanción pecuniaria solicitada es tanto más importante cuanto que, a diferencia de lo que se prevé en el artículo 260 TFUE, apartado 2, en su apartado 3 se 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 que declare la existencia de un incumplimiento, las propuestas de la Comisión vinculan al Tribunal de Justicia en cuanto a la naturaleza de la sanción pecuniaria que puede imponer y al importe máximo de la sanción que puede pronunciar [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 52, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 62].

- 52 En efecto, del artículo 260 TFUE, apartado 3, resulta 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, pero que el Tribunal de Justicia solo puede imponer el pago de una sanción pecuniaria «dentro del límite del importe indicado» por la Comisión. De este modo, los autores del Tratado FUE establecieron una correlación directa entre la sanción exigida por la Comisión y la que puede imponer el Tribunal de Justicia con arreglo a dicha disposición [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 53, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 63].
- 53 Por lo que respecta a la alegación de la República de Eslovenia relativa a la diferencia de trato en comparación con el Reino de España en lo que atañe a la transposición de la Directiva MiFID II o a la duración del procedimiento administrativo previo en el presente asunto, es preciso señalar, por un lado, que esta alegación no se refiere a la posibilidad de aplicar el artículo 260 TFUE, apartado 3, a un incumplimiento como el que nos ocupa, sino a la fundamentación del recurso referido al pago de una suma a tanto alzado en el presente caso, cuya apreciación se abordará ulteriormente. Por otro lado, y en cualquier caso, dado que la Comisión dispone de una facultad discrecional para interponer un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro, el hecho de que no interpusiera tal recurso contra el Reino de España no cuestiona que pueda solicitar, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, que se condene a la República de Eslovenia al pago de una sanción pecuniaria.
- 54 Por consiguiente, procede declarar que el artículo 260 TFUE, apartado 3, se aplica en una situación como la del presente caso.

Sobre la imposición de una suma a tanto alzado en el presente caso

– Alegaciones de las partes

- 55 Por lo que respecta al importe de las sanciones pecuniarias que se han de imponer, la Comisión considera, conforme a la posición reflejada en el punto 23 de la Comunicación publicada el 15 de enero 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 económicas mencionadas en 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.
- 56 En el presente caso, la Comisión solicita la imposición de una suma a tanto alzado cuyo importe se calcula de conformidad con las directrices contenidas en la Comunicación del presidente de la Comisión de 9 de diciembre de 2005, 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 la República de Eslovenia es de 496 000 euros. Sin embargo, considera que 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. Según dicha institución, 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 presente caso es de 10 en una escala de 1 a 20, y por el factor «n», que es de 0,86 para la República de Eslovenia. En su opinión, el importe diario asciende, por lo tanto, a 1 978 euros diarios y debe multiplicarse por el número de días transcurridos entre el 4 de julio de 2017, a saber, el día siguiente a la fecha de expiración del plazo de transposición establecido en la Directiva MiFID II, y el 5 de diciembre de 2018, a saber, la víspera de la fecha en la que la República

de Eslovenia comunicó las medidas de transposición completa de dicha Directiva, es decir, 520 días. Por lo tanto, la suma a tanto alzado que se ha de imponer, según la Comisión, asciende a 1 028 560 euros.

- 57 En cuanto al hecho de que el Tribunal de Justicia declaró, en su sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), que ya no es necesario tener en cuenta el criterio relativo al número de votos de que dispone un Estado miembro en el Consejo de la Unión Europea para calcular el importe de las sanciones económicas que deben imponerse, de modo que el factor «n» utilizado por la Comisión ya no sería adecuado, la Comisión indica que sus Servicios han elaborado un nuevo método de cálculo que tiene en cuenta tanto el producto interior bruto (PIB) como el peso político de cada Estado miembro, pero que este nuevo método, publicado después de la interposición del presente recurso, no puede aplicarse en el caso de autos. En cualquier caso, la Comisión considera que su propuesta sigue siendo una referencia útil para las sanciones que podrá imponer el Tribunal de Justicia.
- 58 Por lo que respecta a la alegación de la República de Eslovenia relativa a la apreciación errónea de la gravedad de la infracción y al carácter desproporcionado del importe de las sanciones exigidas, siendo así que el 3 de diciembre de 2018 comunicó unas medidas de transposición parcial, la Comisión señala que el artículo 260 TFUE, apartado 3, establece que la falta de comunicación de las medidas de transposición es sancionable en sí misma. Por lo tanto, esta disposición sanciona no solo el hecho de que no se haya transpuesto una directiva, sino también el incumplimiento de la obligación formal de comunicación de las medidas de transposición.
- 59 Por lo que se refiere a la argumentación relativa a la situación del mercado financiero esloveno, dirigida a apoyar la alegación de la República de Eslovenia de que es preciso reducir el coeficiente de gravedad de la infracción debido a que los efectos de la falta de transposición de la Directiva MiFID II en ese Estado miembro son menos importantes que los que estimó la Comisión, esta última recuerda que, según reiterada jurisprudencia, el carácter obligatorio de las directivas implica la obligación de todos los Estados miembros de cumplir los plazos que en ellas se establecen para garantizar su ejecución uniforme en toda la Unión (sentencia de 22 de septiembre de 1976, Comisión/Italia, 10/76, EU:C:1976:125, apartado 12). Por otra parte, la Comisión manifiesta que el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 39 y 42, respectivamente, de la sentencia de 14 de enero de 2010, Comisión/República Checa (C-343/08, EU:C:2010:14), que la inexistencia en un Estado miembro de determinada actividad contemplada por una directiva no puede dispensar a ese Estado miembro de su obligación de adoptar medidas legales o reglamentarias que garanticen una transposición adecuada de todas las disposiciones de dicha directiva y que la transposición de una directiva solo deja de ser obligatoria cuando carezca de objeto por razones geográficas.
- 60 Por otra parte, la Comisión rebate que la imposición de una suma a tanto alzado constituya una excepción y que solo se imponga en circunstancias excepcionales. En su opinión, 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.
- 61 Por último, la Comisión sostiene que no está obligada a calcular el «riesgo real» de la infracción en una situación como la del presente asunto, caracterizada por el hecho de que la República de Eslovenia no había comunicado, hasta la fecha de interposición del recurso, ninguna medida de transposición al Derecho nacional. Puntualiza que comprueba si es completa la transposición de las directivas al Derecho nacional basándose únicamente en las medidas comunicadas por el Estado miembro de que se trate, sin poder tener en cuenta a este respecto la eventual existencia de otros elementos preexistentes no comunicados del ordenamiento jurídico nacional que podrían colmar las lagunas resultantes de las medidas de transposición comunicadas. Por lo tanto, un Estado miembro únicamente puede reprochar

a la Comisión haberse limitado a determinar el importe de la sanción propuesta en relación con las medidas de transposición que le fueron comunicadas y no con todas las demás medidas que puedan existir en la legislación nacional.

- 62 La República de Eslovenia impugna el importe de la suma a tanto alzado propuesta por la Comisión alegando que carece de fundamento y que es demasiado elevado. Por lo que respecta, más concretamente, al cálculo del importe de la suma a tanto alzado, dicho Estado miembro señala que la Comisión no puede aplicar, en un procedimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, el mismo método de cálculo que en los asuntos iniciados sobre la base del apartado 2 de ese mismo artículo. Por otra parte, considera que ya no procede referirse al factor «n» utilizado por la Comisión, puesto que el Tribunal de Justicia ha abandonado el criterio relativo al número de votos de los que dispone un Estado miembro en el Consejo y se basa únicamente en el PIB del Estado miembro de que se trate como factor determinante (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 141). Añade que, a lo sumo, el Tribunal de Justicia podría aplicar como referencia el factor «n», establecido por la Comisión en su Comunicación titulada «Modificación del método de cálculo de los pagos a tanto alzado y las multas coercitivas diarias propuestos por la Comisión en los procedimientos de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», publicada el 25 de febrero de 2019 (DO 2019, C 70, p. 1), en la que fijó dicho factor basándose en el PIB y el número de escaños del Estado miembro en el Parlamento Europeo, si considerase que ello constituye un método más adecuado para determinar la suma a tanto alzado que la referencia única al PIB.
- 63 Por otra parte, según dicho Estado miembro, la Comisión, cuando solicita al Tribunal de Justicia que imponga sanciones económicas sobre la base del artículo 260 TFUE, apartado 3, no puede aplicar la misma escala de gravedad de 1 a 20 que la que se aplica a los asuntos comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 2. A su juicio, esa escala, en un caso como el de autos, debe ser más reducida habida cuenta del objeto del artículo 260 TFUE, apartado 3. Añade que la Comisión se refirió en general a la importancia de las normas de la Unión infringidas y a la gravedad de los efectos de la falta de transposición de la Directiva MiFID II sobre los intereses generales y particulares, presuponiendo una falta total de transposición de dicha Directiva. Pues bien, al proceder de este modo, la Comisión no tuvo en cuenta varias circunstancias atenuantes específicas del presente asunto. En su opinión, en el presente caso, la transposición parcial de la referida Directiva al ordenamiento jurídico esloveno no tuvo repercusiones negativas en los intercambios en los centros de negociación, en el funcionamiento del mercado de instrumentos financieros en Eslovenia ni en el funcionamiento del mercado interior, en la prestación transfronteriza de servicios para los diferentes servicios y actividades de inversión, en la seguridad jurídica ni en el mercado financiero europeo, ni tampoco en las empresas y los demás operadores del mercado. En estas circunstancias, considera que el coeficiente de gravedad de la infracción debe ser inferior a 10 para que el importe de la suma a tanto alzado se adapte a las circunstancias y sea proporcionado a la infracción.
- 64 La República de Eslovenia añade, a este respecto, que, dos meses después de la interposición del presente recurso, el 6 de diciembre de 2018, cumplió plenamente sus obligaciones por lo que se refiere a la transposición de la Directiva MiFID II y que informó de ello a la Comisión, pese a lo cual esta no redujo el importe de la suma a tanto alzado solicitado. Pues bien, en su opinión, si el pago de una suma a tanto alzado estuviera realmente destinado a incentivar a los Estados miembros a cumplir sus obligaciones, un Estado miembro que, desde la primera fase del procedimiento judicial por incumplimiento, adoptó medidas de transposición y las comunicó a la Comisión no debería verse obligado al pago de la totalidad del importe exigido en concepto de suma a tanto alzado.
- 65 La República de Estonia y la República de Polonia alegan, en particular, que la jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, no puede aplicarse automáticamente al apartado 3 del mismo artículo, ya que dicho apartado 3 tiene por objeto sancionar una infracción menos grave que la prevista en ese apartado 2, consistente en no haber acatado una primera sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declare un incumplimiento. Añaden que la República de Eslovenia cooperó lealmente con la Comisión

y no le es imputable el retraso en la transposición de la Directiva MiFID II. Por lo tanto, consideran que el coeficiente de gravedad de la infracción propuesto por la Comisión es desproporcionado y debe reducirse.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 66 Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación de que sería desproporcionado imponer una suma a tanto alzado toda vez que la República de Eslovenia puso fin, durante la fase judicial, al incumplimiento de que se trata, procede recordar que, por un lado, 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 previsto en el 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; de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 64, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 74].
- 67 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 pecuniarias 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, con anterioridad a la introducción de tal mecanismo, podían llegar a transcurrir años antes de que se impusiera una sanción económica a los Estados miembros que no hubieran ejecutado en los plazos fijados una sentencia anterior del Tribunal de Justicia y no hubieran cumplido su obligación de transposición [sentencias 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; de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 64, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 74].
- 68 Pues bien, es preciso señalar que, para alcanzar el objetivo perseguido por el artículo 260 TFUE, apartado 3, se prevén dos tipos de sanciones pecuniarias, a saber, la suma a tanto alzado y la multa coercitiva.
- 69 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la aplicación de una u otra de esas 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 para los intereses privados y públicos, en especial cuando el incumplimiento se ha mantenido largo tiempo [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 66, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 76].
- 70 En estas circunstancias, un recurso en el que la Comisión solicita, como en el presente caso, la imposición 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 en la fecha en la que el Tribunal de Justicia examina los hechos controvertidos.

- 71 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la oportunidad de imponer una sanción pecuniaria en el presente caso, 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 [sentencias 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; de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 68, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 78].
- 72 En el presente asunto, es preciso considerar que, pese a que la República de Eslovenia cooperó con los servicios de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento administrativo previo, a los que mantuvo informados del progreso del procedimiento de adopción de las medidas de transposición de la Directiva MiFID II, 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 dicha Directiva cuando expiró el plazo establecido en el dictamen motivado e incluso en la fecha de interposición del presente recurso, constituye 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 [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 69, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 79].
- 73 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación recogida en el apartado 53 de la presente sentencia. En efecto, en primer término, 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. En segundo término, en el presente caso no se discute que el Reino de España, a diferencia de la República de Eslovenia, había comunicado a la Comisión unas medidas de transposición de la Directiva MiFID II en el plazo que se le había señalado a tal efecto. Por último, no se alega que los plazos de respuesta fijados en el presente asunto en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado fueran particularmente breves o no razonables y hubieran podido amenazar la finalidad del procedimiento administrativo previo, a saber, dar al Estado miembro interesado la ocasión de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y de formular eficazmente 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]. Además, como se desprende de los hechos expuestos en los apartados 5 y 6 de la presente sentencia, la República de Eslovenia tuvo pleno conocimiento de que había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 93 de la Directiva MiFID II, al menos a partir del 4 de julio de 2017.
- 74 Por lo que respecta, en tercer lugar, al cálculo de la suma a tanto alzado que resulta apropiado imponer en el caso de autos, es preciso recordar que, en el ejercicio de su facultad de apreciación en la materia según queda delimitada por las propuestas de la Comisión, como se ha expuesto en el apartado 51 de la presente sentencia, corresponde al Tribunal de Justicia determinar el importe de la suma a tanto alzado a cuyo pago puede ser condenado un Estado miembro en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, de tal manera que sea, por un lado, adecuado a las circunstancias y, por otro, proporcionado a la infracción cometida. Entre los factores pertinentes a este respecto figuran, en particular, la gravedad del incumplimiento declarado, el período durante el que dicho incumplimiento ha persistido y la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 72, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 81].

- 75 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 esenciales 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 [sentencias 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; de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 73, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 82].
- 76 A ello se añade que la Directiva MiFID II es un instrumento importante de la normativa de la Unión aplicable a los mercados financieros en la medida en que tiene por objeto mejorar la competitividad de los mercados financieros de la Unión al crear un mercado único de servicios y actividades de inversión, garantizando al mismo tiempo un nivel de protección elevado y armonizado de los inversores en el sector de los instrumentos financieros. La falta o la insuficiencia, a escala nacional, de normas que garanticen el buen funcionamiento de los mercados financieros y la protección de los inversores deben considerarse especialmente graves habida cuenta de sus consecuencias para los intereses públicos y privados dentro de la Unión.
- 77 Si bien es cierto que la República de Eslovenia puso fin, durante la fase judicial, al incumplimiento reprochado por su falta de comunicación, no lo es menos que ese incumplimiento existía cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, el 26 de marzo de 2018, de modo que no se garantizó en todo momento la efectividad del Derecho de la Unión.
- 78 Además, la gravedad de dicho incumplimiento se incrementa por la circunstancia de que, en esa fecha, la República de Eslovenia no había comunicado todavía ninguna medida de transposición de la Directiva MiFID II.
- 79 La alegación formulada por la República de Eslovenia para justificar el retraso producido en la transposición de la Directiva MiFID II, a saber, la interrupción del proceso legislativo ya iniciado debido a la organización de elecciones legislativas anticipadas, no influye en la gravedad de la infracción de que se trata, ya que, según reiterada jurisprudencia, prácticas o situaciones del ordenamiento jurídico interno de un Estado miembro no justifican el incumplimiento de las obligaciones y los plazos resultantes de las directivas de la Unión ni, por lo tanto, la transposición tardía o incompleta de estas (sentencia de 13 de julio de 2017, Comisión/España, C-388/16, no publicada, EU:C:2017:548, apartado 41).
- 80 En cambio, procede tener en cuenta, en la apreciación *in concreto* de la gravedad de la infracción, el hecho de que, como alegó la República de Eslovenia sin ser contradicha por la Comisión, los efectos prácticos de la transposición tardía de la Directiva MiFID II al Derecho esloveno sobre el mercado financiero esloveno y los demás mercados financieros de la Unión, así como sobre la protección de los inversores, fueron relativamente reducidos habida cuenta del volumen del mercado financiero esloveno.
- 81 En segundo lugar, por lo que se refiere a la duración de la infracción, es preciso recordar que, en principio, debe evaluarse teniendo en cuenta la fecha en la que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos y no aquella en la que la Comisión interpone su recurso ante él. Tal apreciación de los hechos debe considerarse producida en la fecha en que concluye el procedimiento [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 77, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 86].
- 82 En el presente caso, ha quedado acreditado que el incumplimiento de que se trata finalizó el 6 de diciembre de 2018, es decir, en una fecha anterior a la conclusión del procedimiento.

- 83 En cuanto al inicio del período que es preciso tener en cuenta para determinar el importe de la suma a tanto alzado que ha de imponerse con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia ha declarado que, a diferencia de la multa coercitiva diaria, la fecha que debe considerarse para evaluar la duración del incumplimiento de que se trate no es la de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, sino la fecha en la que expira el plazo de transposición establecido en la directiva en cuestión [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 79, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 90].
- 84 En el presente caso, no se discute que, para la fecha de expiración del plazo de transposición establecido en el artículo 93 de la Directiva MiFID II, a saber, el 3 de julio de 2017, la República de Eslovenia no había adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la transposición de dicha Directiva y, por lo tanto, tampoco había comunicado las medidas de transposición de esta última a la Comisión. De ello se deduce que el incumplimiento de que se trata, que no finalizó hasta el 6 de diciembre de 2018, perduró durante unos 17 meses.
- 85 En tercer lugar, por lo que se refiere 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 PIB de ese Estado miembro, tal como se presenta en la fecha en la que el Tribunal de Justicia examina los hechos [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 85, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 97].
- 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 establece que no podrá superar, por lo que respecta a la suma a tanto alzado cuyo pago impone, el importe indicado por la Comisión, procede considerar que la prevención efectiva de la repetición futura de infracciones análogas a la del artículo 93 de la Directiva MiFID II, que afecta a la plena efectividad del Derecho de la Unión, requiere la imposición de una suma a tanto alzado cuyo importe debe fijarse en 750 000 euros.
- 87 En consecuencia, procede condenar a la República de Eslovenia a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 750 000 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. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República de Eslovenia y por haber sido desestimados todos los motivos invocados por esta, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión.
- 89 De conformidad con el artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento, según el cual los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República de Austria y la República de Polonia cargarán con sus propias costas.

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

- 1) **Declarar que la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 93 de la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se**

modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2016/1034 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2016, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva o, en cualquier caso, al no haberlas comunicado a la Comisión Europea antes de que expirara el plazo señalado en el dictamen motivado.

- 2) Condenar a la República de Eslovenia a abonar a la Comisión Europea una suma a tanto alzado de 750 000 euros.**
- 3) La República de Eslovenia cargará, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea.**
- 4) La República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República de Austria y la República de Polonia cargarán con sus propias costas.**

Firmas