Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. EVGENI TANCHEV
presentadas el 5 de marzo de 2020[1]

Asunto C-550/18

Comisión Europea
contra

Irlanda

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Directiva (UE) 2015/849 — Lucha contra el blanqueo de capitales — Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Incumplimiento de la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo — Sanciones pecuniarias — Pago de una suma a tanto alzado»

I. Introducción

1. En el presente asunto, la Comisión Europea ha interpuesto un recurso por incumplimiento contra Irlanda con arreglo al artículo 258 TFUE por no haber adoptado las medidas necesarias para transponer, a más tardar el 26 de junio de 2017, 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,[2] o, en cualquier caso, por no haber informado sobre tales medidas a la Comisión.

2. Además, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que imponga a Irlanda el pago de una suma a tanto alzado, fijada finalmente en 2 766 992,00 euros, por incumplir su obligación de informar sobre las medidas de transposición de la Directiva 2015/849. Asimismo, dicha institución solicitó inicialmente la imposición de una multa coercitiva diaria de 17 190,60 euros, pero retiró esta petición en el curso del procedimiento.

3. En consecuencia, el presente asunto ofrece al Tribunal de Justicia la oportunidad de desarrollar su jurisprudencia relativa a la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, tras su histórica sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad).[3] El artículo 260 TFUE, apartado 3, es un instrumento importante introducido por el Tratado de Lisboa que permite a la Comisión interponer un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, en

1 Lengua original: inglés.

2 DO 2015, L 141, p. 73.

3 C-543/17, EU:C:2019:573. Existían varios asuntos anteriores relativos al artículo 260 TFUE, apartado 3, pero se retiraron antes de que el Tribunal de Justicia dictara sentencia. Dos de esos asuntos fueron objeto de conclusiones, las del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, no publicadas, EU:C:2014:2441), y mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), que examinaré posteriormente en mi análisis.

virtud del artículo 258 TFUE, por considerar que un Estado miembro ha «incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo», y solicitar al mismo tiempo al Tribunal de Justicia que imponga sanciones pecuniarias al Estado miembro de que se trate.

4. El Tribunal de Justicia conoce del presente asunto en paralelo con el asunto Comisión/Rumanía (C-549/18), en el que hoy se presentan mis conclusiones. Ambos asuntos suscitan dos cuestiones fundamentales relativas, en primer lugar, a si la Comisión debe motivar su decisión de recurrir al artículo 260 TFUE, apartado 3, y, en segundo lugar, a la apreciación del pago de una suma a tanto alzado en virtud de dicha disposición. La similitud de las cuestiones que se suscitan en estos asuntos me permitirá por tanto remitirme, en algunos puntos, a los argumentos expuestos en mis conclusiones presentadas en ese asunto paralelo a fin de evitar repeticiones. El caso presente plantea también distintas cuestiones acerca de si informar sobre medidas en el curso del procedimiento equivale al cumplimiento de las obligaciones a efectos de los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3.

5. En las presentes conclusiones, constataré que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 258 TFUE y propondré al Tribunal de Justicia que le imponga el pago de una suma a tanto alzado con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3.

II. Marco jurídico

6. El artículo 67, apartado 1, de la Directiva 2015/849 establece lo siguiente:

«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.»

7. Conforme al artículo 1, punto 42, de la Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 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 modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE,[4] el artículo 67, apartado 1, de la Directiva 2015/849 fue sustituido por el siguiente texto:

«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.

[…]

4 DO 2018, L 156, p. 43.

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.»

III. Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

8. Al haberse comunicado, en el plazo fijado que expiraba el 26 de junio de 2017, una sola medida de transposición, que constituía la transposición del artículo 30, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2015/849, la Comisión envió a Irlanda un escrito de requerimiento fechado el 18 de julio de 2017, pidiéndole que le comunicara las medidas de transposición aún necesarias en los dos meses siguientes a la recepción de dicho escrito.

9. En su respuesta mediante escrito de 13 de septiembre de 2017, Irlanda informó a la Comisión de los progresos realizados respecto a las medidas para transponer la Directiva 2015/849.

10. Mediante un dictamen motivado de 8 de marzo de 2018, la Comisión indicó que Irlanda no le había comunicado aún ninguna otra medida de transposición de la Directiva 2015/849, y le instó a que lo hiciera en el plazo de dos meses a partir de la recepción del referido dictamen motivado.

11. En su respuesta a dicho dictamen motivado mediante escrito de 4 de mayo de 2018, Irlanda informó a la Comisión de más progresos en las medidas para transponer la Directiva 2015/849.

12. Al considerar que Irlanda no había adoptado aún ninguna medida adicional de transposición de la Directiva 2015/849, ni comunicado medida alguna de esta naturaleza, la Comisión decidió el 19 de julio de 2018 interponer un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

13. Mediante su recurso, interpuesto el 27 de agosto de 2018 con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– en primer lugar, declare que, al no haber adoptado, a más tardar el 26 de junio de 2017, todas las medidas necesarias para transponer la Directiva 2015/849 o, en cualquier caso, al no haber informado sobre tales medidas, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 67, apartado 1, de dicha Directiva.

– en segundo lugar, imponga a Irlanda una multa coercitiva diaria de 17 190,60 euros, con efectos a partir del día en que el Tribunal de Justicia dicte sentencia, por incumplir su obligación de informar sobre las medidas de transposición de la Directiva 2015/849.

– en tercer lugar, ordene a Irlanda el pago de una suma a tanto alzado sobre la base de un importe diario de 4 701,20 euros multiplicado por el número de días que dure el incumplimiento, con una suma a tanto alzado mínima de 1 685 000 euros.

– en cuarto lugar, condene en costas a Irlanda.

14. En su escrito de contestación, presentado el 14 de noviembre de 2018, Irlanda solicita al Tribunal de Justicia que:

– en primer lugar, desestime el presente recurso.

– en segundo lugar, condene en costas a la Comisión.

15. En su escrito de réplica, presentado el 18 de enero de 2019, la Comisión indicó que, pese a las medidas de transposición comunicadas el 29 de noviembre de 2018, la adopción de medidas adicionales seguía siendo necesaria para transponer íntegramente la Directiva 2015/849 respecto a 11 disposiciones de esta.[5] En consecuencia, aunque la Comisión mantuvo sus pretensiones, redujo a 7 358,40 euros la cuantía de la multa coercitiva diaria pretendida, y solicitó al Tribunal de Justicia la imposición de una suma a tanto alzado de 2 439 922,80 euros más 2 014,80 euros por día por no informar sobre las medidas de transposición desde el 29 de noviembre de 2018.

16. En su escrito de dúplica, presentado el 4 de marzo de 2019, Irlanda alegó que había cumplido su obligación de transponer la Directiva 2015/849 mediante las medidas comunicadas el 29 de noviembre de 2018, afirmando no obstante que había realizado acciones suplementarias en vista de las inquietudes de la Comisión reflejadas en el escrito de réplica.

17. Mediante escrito de 27 de noviembre de 2019, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que, a pesar de las explicaciones expuestas en el escrito de dúplica y de las medidas adicionales de transposición comunicadas el 30 de enero de 2019 respecto al artículo 31, apartados 1, 2, 3 y 7, de la Directiva 2015/849, y el 27 de marzo de 2019 respecto al artículo 30, apartados 1, párrafo segundo, 2 y 7, de la citada Directiva, la adopción de otras medidas seguía siendo necesaria para transponer los artículos 47, apartado 2, y 48, apartados 5 a 8, de la Directiva 2015/849. Así, aunque mantuvo sus pretensiones, la Comisión redujo a 2 452,80 euros la cuantía de la multa coercitiva diaria pretendida y solicitó al Tribunal de Justicia la imposición de una suma a tanto alzado de 2 598 420,40 euros más 671,60 euros por día por no informar sobre las medidas de transposición desde el 27 de marzo de 2019.

18. Mediante escrito de 6 de diciembre de 2019, Irlanda informó al Tribunal de Justicia de que había aportado a la Comisión el 22 de noviembre de 2019 y el 3 de diciembre de 2019 tablas de correspondencias actualizadas, sin que se tuvieran en cuenta las primeras en el escrito de la Comisión de 27 de noviembre de 2019.

19. Mediante decisiones de 11 y 12 de febrero de 2019, se admitió la intervención de Estonia y Francia en apoyo de las pretensiones de Irlanda. La Comisión e Irlanda presentaron observaciones acerca de los escritos de formalización de la intervención presentados por Estonia y Francia los días 24 de mayo de 2019 y 5 de junio de 2019, respectivamente.

20. El 10 de diciembre de 2019 se celebró una vista en la que la Comisión, Estonia e Irlanda formularon observaciones orales.

21. En la vista, la Comisión alegó que, habida cuenta de las medidas de transposición comunicadas el 22 de noviembre de 2019 con respecto al artículo 48, apartados 5 a 8, de la Directiva 2015/849 y de las comunicadas el 3 de diciembre de 2019 con respecto al artículo 47, apartado 2, de esa Directiva, Irlanda había cumplido sus obligaciones. Por consiguiente, la Comisión retiró parcialmente su recurso al no solicitar ya la imposición de una multa coercitiva diaria. Considerando el 3 de diciembre de 2019 como el día en que Irlanda había cumplido sus obligaciones, la Comisión fijó la suma a tanto alzado solicitada en 2 766 992,00 euros.

5 En su escrito de réplica, la Comisión identificó lagunas en la transposición con respecto a las siguientes disposiciones de la Directiva 2015/849: i) artículo 30, apartado 1, párrafo segundo; ii) artículo 30, apartado 2; iii) artículo 30, apartado 7; iv) artículo 31, apartados 1 y 2; v) artículo 31, apartado 3; vi) artículo 31, apartado 7; vii) artículo 47, apartado 2; viii) artículo 47, apartado 3; ix) artículo 48, apartados 5 a 9; x) artículo 61, apartado 3, y xi) artículo 62, apartado 2.

IV. Exposición sucinta de las alegaciones de las partes

A. Incumplimiento de obligaciones en virtud del artículo 258 TFUE

22. La Comisión alega que Irlanda, al haber comunicado una sola medida de transposición de una parte del artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2015/849, no adoptó al expirar, el 26 de junio de 2017, el plazo que prevé el artículo 67 de la citada Directiva todas las medidas de transposición necesarias, o no comunicó tales medidas. Dicha institución cuestiona asimismo que las medidas nacionales de transposición de la directiva anterior relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales [6] garanticen la transposición de la Directiva 2015/849, dado que esta introduce cambios importantes. Irlanda no comunicó ninguna de esas medidas en el marco de la transposición de la Directiva 2015/849. Tampoco aportó Irlanda una tabla de correspondencias que explique la relación entre las disposiciones de esta Directiva y las disposiciones correspondientes de dichas medidas nacionales, conforme al considerando 67 de aquella.

23. La Comisión mantiene que, habida cuenta de las medidas de transposición comunicadas el 29 de noviembre de 2018, Irlanda transpuso en gran medida la Directiva 2015/849, pero que quedaban algunas lagunas de transposición. Dicha institución subraya que la ampliación del plazo de transposición fijado en la Directiva 2018/843 guarda relación exclusivamente con la obligación de establecer registros centrales que imponen los artículos 30 y 31 de la Directiva 2015/849, y no con las demás obligaciones previstas en esta Directiva, incluidos dichos artículos. Tal como señaló en la vista, Irlanda estaba obligada a adoptar medidas de transposición para solventar las lagunas con respecto a los artículos 47, apartado 2, y 48, apartados 5 a 8, de la Directiva 2015/849,[7] y cumplió así sus obligaciones con medidas comunicadas lo más tarde el 3 de diciembre de 2019.

24. Irlanda aduce que la transposición de la Directiva 2015/849 requería la adopción de legislación que se esperaba ultimada en noviembre de 2018. Aquella emprendió un proceso de transposición más extenso para garantizar la eficacia de esa Directiva, y el proyecto de ley se encontraba ya en una fase avanzada cuando la Comisión interpuso el presente recurso.

25. Irlanda alega que la Directiva 2015/849 vuelve a introducir en gran parte, con modificaciones, disposiciones de la directiva anterior relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales y de este modo las medidas de transposición de esta directiva garantizan la transposición parcial de la Directiva 2015/849. Como señaló en la vista, cumplió sus obligaciones mediante las medidas de transposición comunicadas el 29 de noviembre de 2018. Irlanda cuestiona las supuestas lagunas de transposición que identificó la Comisión y, en cualquier caso, tales lagunas son marginales, y ella procuró responder a las inquietudes de la Comisión.

6 A saber, la Directiva 2005/60; véase el punto 1 de las presentes conclusiones.

7 La Comisión se refiere a las sentencias de 28 de abril de 2005, Comisión/Italia (C-410/03, EU:C:2005:258), apartado 39, y de 14 de enero de 2010, Comisión/República Checa (C-343/08, EU:C:2010:14), apartado 39.

B. Aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3

26. La Comisión alega, basándose en su Comunicación sobre la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3,[8] que el incumplimiento por parte de Irlanda de su obligación de informar sobre las medidas de transposición con arreglo al artículo 67 de la Directiva 2015/849 está incluido en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3. Tal como se indica en una comunicación posterior,[9] su práctica adaptada de solicitar normalmente el pago de una suma a tanto alzado y una multa coercitiva es aplicable en el presente asunto.

27. La Comisión sostiene que el artículo 260 TFUE, apartado 3, le confiere un amplio poder discrecional, análogo a la facultad de apreciación que comporta decidir si se inicia o no el procedimiento con arreglo al artículo 258 TFUE,[10] y por tanto no es necesario motivar concretamente su decisión de recurrir al artículo 260 TFUE, apartado 3. Dicha institución cuestiona asimismo que esté actuando de manera desproporcionada al proponer sanciones pecuniarias en el presente asunto, y señaló en la vista que se tiene en cuenta la proporcionalidad, primero, en la determinación del umbral para solicitar sanciones pecuniarias como norma general y, segundo, en la apreciación individualizada de la gravedad de la infracción en cada caso.

28. Respecto a la determinación de las sanciones pecuniarias, la Comisión sostiene que el método de cálculo de estas con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, debería ser el mismo que el aplicable con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2.[11] Sobre esta base, la Comisión propone una suma a tanto alzado de 2 766 992,00 euros, con efectos a partir del día en que dicte sentencia el Tribunal de Justicia. Calcula esta cantidad sobre la base de una cuantía diaria multiplicada por el número de días que duró el incumplimiento,[12] incluido el período comprendido entre el día siguiente al de la expiración del plazo de transposición establecido en la Directiva 2015/849 (27 de julio de 2017) y el día anterior al de finalización del incumplimiento (2 de diciembre de 2019), considerando que Irlanda cumplió sus obligaciones el 3 de diciembre de 2019.[13] La Comisión subraya que es apropiado calcular la duración del incumplimiento desde el día siguiente a la expiración del plazo de transposición, puesto que este es el momento en que se produce el incumplimiento del Estado miembro de su obligación de comunicar las medidas de transposición,[14] e informó debidamente a Irlanda de su planteamiento.

29. Más concretamente, para determinar la cuantía diaria de la suma a tanto alzado, que se fundamenta en el tanto alzado de base uniforme multiplicado por el coeficiente de gravedad y el factor «n»,[15] la Comisión propone un coeficiente de 7, en una escala de 1 a 20, para la gravedad de la infracción. Esto se basa en los parámetros establecidos en relación, primero, con la importancia de la Directiva 2015/849 como instrumento fundamental para garantizar la protección efectiva del mercado financiero europeo contra amenazas derivadas del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y, segundo, con las consecuencias en los intereses públicos y privados por el impacto en el

8 Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE (DO 2011, C 12, p. 1; en lo sucesivo, «Comunicación de 2011»), sobre todo sus puntos 7, 19 y 21. Tal como se indica en su punto 31, la Comisión aplica el artículo 260 TFUE, apartado 3, en particular, al procedimiento iniciado conforme al artículo 258 TFUE tras la publicación de dicha Comunicación (15 de enero de 2011).

9 Comunicación de la Comisión — Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación (DO 2017, C 18, p. 10; en lo sucesivo, «Comunicación de 2017»), en particular pp. 15 y 16. Tal como se indica ahí, la Comisión aplica su práctica adaptada en los procedimientos por incumplimiento en los que se adopta la decisión de enviar el escrito de requerimiento tras la publicación de dicha Comunicación (19 de enero de 2017).

10 Comunicación de 2011, en particular puntos 16 y 17.

11 Comunicación de 2011, en particular puntos 23 y 28; Comunicación de 2017, p. 15.

12 Comunicación de 2011, punto 28 [que remite a la Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 228 del Tratado CE (DO 2007, C 126, p. 15; en lo sucesivo, «Comunicación de 2005»), puntos 19 a 24].

13 Véase el punto 21 de las presentes conclusiones. La Comisión había solicitado también una multa coercitiva diaria, pero retiró tal solicitud. Así pues, no examinaré más lo relativo a ese cálculo.

14 La Comisión hace referencia, en particular, a 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 88.

15 Véase, en particular, la Comunicación de 2005, punto 24. La Comisión se basa en los datos recogidos en su Comunicación sobre la 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 final] (DO 2017, C 431, p. 3).

mercado financiero europeo, en los inversores y en los ciudadanos del incumplimiento por parte de Irlanda de la obligación de transponer la citada Directiva. La Comisión considera que la comunicación por Irlanda de las medidas de transposición del artículo 30, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2015/849 y la ampliación del plazo de transposición previsto en la Directiva 2018/843 para establecer los registros centrales con arreglo a los artículos 30 y 31 de la Directiva 2015/849 son atenuantes, pero cuestiona los demás factores invocados por Irlanda.

30. Además, como indicó en su escrito de 27 de noviembre de 2019 y en la vista, la Comisión redujo, a la luz de la comunicación por Irlanda de medidas de transposición adicionales, el coeficiente de gravedad a 2 desde el 29 de noviembre de 2018, y a 1 desde el 27 de marzo de 2019. Por tanto, la Comisión calcula la suma a tanto alzado solicitada para cada período mediante la siguiente fórmula:

tanto alzado de base uniforme x coeficiente de gravedad x factor «n» x número de días

Así pues, desde el 27 de junio de 2017 hasta el 28 de noviembre de 2018, la suma a tanto alzado se calculó de la siguiente manera: 230 x 7 x 2,92 x 519 = 2 439 922,80 euros; desde el 29 de noviembre de 2018 hasta el 26 de marzo de 2019: 230 x 2 x 2,92 x 118 = 158 497,60 euros, y desde el 27 de marzo de 2019 hasta el 2 de diciembre de 2019: 230 x 1 x 2,92 x 251 = 168 571,60 euros. El importe total de la suma a tanto alzado que solicita la Comisión asciende a 2 766 992,00 euros

31. Irlanda, apoyada por Estonia y Francia, alega que, como el Derecho irlandés garantiza la transposición parcial de la Directiva 2015/849, no es aplicable el artículo 260 TFUE, apartado 3. Además, la pretensión de la Comisión de que se impongan sanciones pecuniarias no es coherente con el principio de proporcionalidad o con el deber de cooperación leal. Su enfoque sistemático de la imposición de sanciones es erróneo, puesto que la Comisión tiene que analizar las circunstancias en cada caso para fundamentar su decisión de recurrir al artículo 260 TFUE, apartado 3. Dado que la transposición es ahora completa, no es probable que la imposición de una suma a tanto alzado tenga un efecto disuasorio, y puede inducir a los Estados miembros a comprometer la calidad de las medidas de transposición.

32. Por lo que se refiere a la determinación de sanciones pecuniarias, Irlanda, apoyada por Francia, arguye que el método de cálculo de las sanciones con arreglo al artículo 260 TFUE, apartados 2 y 3, no ha de ser el mismo y que, cuando el cumplimiento se produce al dictar sentencia el Tribunal de Justicia, no es necesaria una suma a tanto alzado. Con carácter subsidiario, debe reducirse la cuantía de la suma a tanto alzado. En particular, es inadecuado considerar el día posterior a la expiración del plazo de transposición para la duración del incumplimiento, puesto que Irlanda no estimó que la situación estuviera comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, en ese momento. El coeficiente de gravedad también es inadecuado en vista de las medidas comunicadas el 29 de noviembre de 2018. Irlanda aduce que algunos atenuantes, además de los propuestos por la Comisión, deben tenerse en cuenta, incluido que las medidas de transposición fueran adoptadas antes de que se dictara la sentencia del Tribunal de Justicia, que se utilizara Derecho primario para la transposición y que Irlanda diera prioridad al progreso de las medidas de transposición mediante el procedimiento legislativo, mantuviera informada a la Comisión y respetara un calendario indicativo que había aportado antes de que se iniciara el procedimiento.

V. Análisis

A. Incumplimiento de las obligaciones en virtud del artículo 258 TFUE

33. Cabe recordar que, en el procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, la comunicación realizada por los Estados miembros, de conformidad con el principio de cooperación leal en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, debe contener información suficientemente clara y precisa en cuanto al contenido de las normas nacionales que transponen una directiva. Por consiguiente, la comunicación, a la cual se podrán adjuntar tablas de correspondencias, debe indicar inequívocamente cuáles son las medidas legales, reglamentarias y administrativas mediante las que el Estado miembro considera haber cumplido las distintas obligaciones que le impone la directiva. El incumplimiento de esta obligación por parte de un Estado miembro, ya sea por una falta total o parcial de comunicación o por una comunicación insuficientemente clara y precisa, puede justificar, por sí solo, el recurso al artículo 258 TFUE. [16]

34. En particular, el Tribunal de Justicia ha declarado que, si bien la transposición de una directiva puede estar garantizada por normas internas en vigor, un Estado miembro no está exento de su obligación formal de notificación, aun cuando el Estado miembro haya comunicado ya esas normas en el contexto de la transposición de directivas anteriores. [17] Además, cuando una directiva prevé que las medidas que proceden a su transposición hagan referencia a esa directiva o vayan acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial, es necesario adoptar medidas específicas de transposición. [18]

35. Se ha declarado asimismo que, en un procedimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, la cuestión de si un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones se dilucida por referencia a la situación concurrente en el Estado miembro en el momento en que finaliza el plazo establecido en el dictamen motivado, y el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta ningún cambio posterior. [19]

36. En el presente asunto, es pacífico que Irlanda no adoptó todas las medidas necesarias para transponer la Directiva 2015/849 y no comunicó tales medidas al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, a saber, el 9 de mayo de 2018. [20] De hecho, resulta que, excepto una sola medida de transposición, las medidas que transponen íntegramente dicha Directiva se adoptaron y comunicaron después de esa fecha (véanse los puntos 8, 15 a 17 y 21 de las presentes conclusiones), por lo que no pueden tomarse en consideración.

37. En cuanto a las medidas que estaban en vigor en Irlanda en el momento de expirar el plazo de transposición el 26 de junio de 2017, no me convencen las alegaciones formuladas por Irlanda ante el Tribunal de Justicia según las cuales tales medidas pueden ser tenidas en cuenta en la apreciación del incumplimiento de obligaciones en el presente asunto. En particular, dado que el artículo 67, apartado 1, de la Directiva 2015/849 exige a los Estados miembros que garanticen que sus medidas de transposición de dicha Directiva contienen una referencia a ella o que tal referencia se hace cuando aquellas son publicadas oficialmente (véanse los puntos 6 y 7 de las presentes conclusiones), es necesario que Irlanda adopte medidas de transposición específicas. Irlanda no defiende que las medidas comunicadas cumplen dicho requisito. Asimismo, no parece que Irlanda, según la información transmitida al Tribunal de Justicia, haya aportado una tabla de correspondencias en la

16 Véase 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 51.

17 Véase la sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457), apartados 108 y 109.

18 Véase la sentencia de 15 de abril de 2010, Comisión/Irlanda (C-294/09, no publicada, EU:C:2010:200), apartado 17.

19 Véase la sentencia de 28 de marzo de 2019, Comisión/Irlanda (Sistema de recogida y tratamiento de las aguas residuales) (C-427/17, no publicada, EU:C:2019:269), apartado 42.

20 En este caso, la fecha de referencia es dos meses a partir de la recepción por Irlanda del dictamen motivado (véase el punto 10 de las presentes conclusiones), que fue el 9 de marzo de 2018.

que se explique la relación entre las disposiciones de la Directiva 2015/849 y las disposiciones correspondientes de esas medidas nacionales, de acuerdo con el considerando 67 de esta Directiva. En cualquier caso, Irlanda no cuestiona que tales medidas no procedieron a la transposición íntegra de la Directiva 2015/849.

38. Propongo por tanto al Tribunal de Justicia que declare que, al no haber adoptado en el plazo prescrito todas las medidas necesarias para transponer la Directiva 2015/849 o, en cualquier caso, al no haber comunicado tales medidas, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 67, apartado 1, de dicha Directiva.

B. Aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3

39. Las cuestiones esenciales en el presente asunto se refieren, en primer lugar, a la motivación por la Comisión de su decisión de solicitar sanciones pecuniarias con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, y, en segundo lugar, a la proporcionalidad de la suma a tanto alzado que se haya de pagar y que, a su vez, suscita algunas cuestiones generales atinentes en particular al método de cálculo de la suma a tanto alzado y a la aplicabilidad de la jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2. Las partes discrepan también acerca de si el artículo 260 TFUE, apartado 3, es aplicable al presente asunto, a saber, si comprende el incumplimiento parcial de un Estado miembro de comunicar las medidas de transposición.

40. Dado que la sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad),[21] reviste una pertinencia particular respecto a estas cuestiones, procede comenzar por efectuar algunas observaciones preliminares sobre la citada sentencia (sección 1) antes de examinar la facultad de apreciación de la Comisión para solicitar sanciones pecuniarias con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, la apreciación de las sanciones pecuniarias conforme a dicha disposición y la imposición del pago de una suma a tanto alzado en el presente asunto (secciones 2, 3 y 4).

1. Sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad)

41. Debe tenerse presente que la sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad),[22] se refiere principalmente al ámbito de aplicación material del artículo 260 TFUE, apartado 3, y a la determinación de las multas coercitivas conforme a dicha disposición. En particular, el Tribunal de Justicia declaró que la expresión «obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva» que figura en el artículo 260 TFUE, apartado 3, significa que «los Estados miembros están obligados a indicar, respecto a cada disposición de esa directiva, la normativa nacional que garantice su transposición. Una vez proporcionada dicha 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 dicha disposición, que es manifiesta la ausencia de determinadas medidas de transposición o que estas no cubren todo el territorio del Estado miembro afectado».[23]

21 C-543/17, EU:C:2019:573.

22 C-543/17, EU:C:2019:573.

23 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.

42. El Tribunal de Justicia declaró también que la imposición de multas coercitivas con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, se justifica únicamente si el incumplimiento continúa hasta el momento en que el Tribunal de Justicia examina los hechos y que la jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, debe aplicarse por analogía con el artículo 260 TFUE, apartado 3, puesto que las multas coercitivas previstas en ambas disposiciones persiguen el mismo objetivo. Habida cuenta de su facultad de apreciación en la materia y de los criterios de la jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, el Tribunal de Justicia impuso una multa coercitiva diaria de 5 000 euros a Bélgica por no adoptar y comunicar medidas de transposición en relación con tres artículos de la directiva en cuestión con respecto a una de sus regiones. [24]

43. Sobre esta base, ha de observarse que, en la sentencia Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), el Tribunal de Justicia interpretó el ámbito de aplicación material del artículo 260 TFUE, apartado 3, en el sentido de que comprende el incumplimiento de un Estado miembro de comunicar medidas que constituyen una transposición (parcial) incompleta de la directiva en cuestión. [25] El Tribunal de Justicia utilizó también el mismo método para determinar las multas coercitivas con arreglo al artículo 260 TFUE, apartados 2 y 3, haciendo hincapié en su facultad de apreciación y en el objetivo perseguido por este tipo de sanción. Volveré sobre este extremo posteriormente en mi análisis (véanse los puntos 53 y 54 de las presentes conclusiones).

44. De la sentencia Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad) [26] se desprende que la alegación de Irlanda, apoyada por Estonia y Francia, de que, como ella transpuso parcialmente la Directiva 2015/849, no resulta aplicable el artículo 260 TFUE, apartado 3, no puede aceptarse. El artículo 260 TFUE, apartado 3, es aplicable a este procedimiento, [27] al haber acreditado la Comisión que Irlanda había incumplido su obligación de comunicación completa. En efecto, claramente no existían medidas de transposición, en vista de la comunicación por Irlanda de medidas que procedían a la transposición de una sola disposición de la Directiva 2015/849, y las medidas nacionales preexistentes no eran suficientes (véanse los puntos 36 y 37 de las presentes conclusiones).

2. Facultad de apreciación de la Comisión en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3

45. En el presente asunto, Irlanda, apoyada por Estonia y Francia, alega esencialmente que la imposición de sanciones pecuniarias no está justificada, puesto que la Comisión debe motivar, en vista de las circunstancias concretas del asunto, su decisión de recurrir al artículo 260 TFUE, apartado 3.

46. A la luz de lo que expuse en los puntos 43 a 49 de mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Rumanía (C-549/18), no estoy de acuerdo.

47. En particular, debe considerarse que la posibilidad concedida a la Comisión de solicitar sanciones pecuniarias conforme al artículo 260 TFUE, apartado 3, está relacionada con la amplia facultad de apreciación que le reconoce la jurisprudencia para interponer un recurso con arreglo al artículo 258 TFUE. [28] Tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, la Comisión no tiene «obligación de justificar su elección, sin que puedan afectar a la admisibilidad del recurso las consideraciones que

24 Véase 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), en particular los apartados 60, 61 y 80 a 89.

25 Sentencia de 8 de julio de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573). Compárense las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad) (C-543/17, EU:C:2019:322), en particular los puntos 58 a 81, que proponen un enfoque restrictivo, con las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, sin publicar, EU:C:2014:2441), puntos 114 a 145, y las mías presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), puntos 41 a 71, que proponen un enfoque más amplio.

26 Sentencia de 8 de julio de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573).

27 He de señalar que es incuestionable que la Directiva 2015/849 es una directiva adoptada mediante un procedimiento legislativo, a saber, el procedimiento legislativo ordinario, conforme a su base legal constituida por el artículo 114 TFUE.

28 Véase la sentencia de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (C-552/15, EU:C:2017:698), apartado 34.

determinen dicha decisión […]. El Tribunal de Justicia solo está obligado a comprobar si el procedimiento adoptado puede, en principio, ser utilizado contra la infracción alegada».[29] Lo mismo es aplicable, en mi opinión, a la decisión de la Comisión de solicitar sanciones pecuniarias en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3.

48. Ello se ve respaldado asimismo por el tenor literal del artículo 260 TFUE, apartado 3 («podrá, si lo considera oportuno, indicar el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva»), sobre cuya base se concede a la Comisión una facultad de apreciación para decidir si va a solicitar sanciones pecuniarias con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, en el procedimiento basado en el artículo 258 TFUE, sin estar obligada a hacerlo.[30] No obstante, no puede inferirse de ese tenor literal que la Comisión esté obligada a justificar su decisión de recurrir al artículo 260 TFUE, apartado 3, cuando no está obligada a ello en virtud del artículo 258 TFUE, dado que el contexto del artículo 260 TFUE, apartado 3, incluye el procedimiento conforme al artículo 258 TFUE.[31]

49. En cualquier caso, tal como ha indicado la Comisión (véase el punto 27 de las presentes conclusiones), su decisión ha de ser motivada en la medida en que contiene una apreciación individualizada de las sanciones pecuniarias solicitadas, a la luz de las circunstancias del caso, y en particular la aplicación de los criterios utilizados para determinar la cuantía de las sanciones pecuniarias solicitadas. Esto permite efectivamente al Estado miembro comprender e impugnar la apreciación de la Comisión de las sanciones pecuniarias solicitadas ante el Tribunal de Justicia, como sucede en el presente asunto.

50. En atención a lo que antecede, considero que la Comisión no tiene que motivar su decisión de recurrir al artículo 260 TFUE, apartado 3.

3. Apreciación de las sanciones pecuniarias conforme al artículo 260 TFUE, apartado 3

51. Sobre la base de que la decisión de la Comisión de solicitar sanciones pecuniarias en el presente asunto se ajusta al artículo 260 TFUE, apartado 3, examinaré la apreciación de tales sanciones conforme a esta disposición, a la luz de los argumentos que expuse en los puntos 50 a 59 de mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Rumanía (C-549/18).

52. En particular, como ya señalé en mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial),[32] la Comisión debe poder utilizar el mismo método para calcular las sanciones pecuniarias que propone en virtud del artículo 260 TFUE, apartados 2 y 3, dado que tales sanciones son las mismas, los objetivos perseguidos por estas dos disposiciones son similares y ello promueve un enfoque coherente y proporciona previsibilidad a los Estados miembros. A este respecto, el hecho de que el artículo 260 TFUE, apartado 2, sancione el «doble incumplimiento» del Derecho de la Unión y la inejecución de la sentencia conforme al artículo 258 TFUE, mientras que el artículo 260 TFUE, apartado 3, sanciona un único incumplimiento del Derecho de la Unión basado en el incumplimiento de la obligación de comunicación, no es óbice para observar, en mi opinión, que ambas disposiciones se refieren a incumplimientos relativos al Derecho primario de la Unión (véase el punto 33 de las presentes conclusiones).

29 Sentencia de 26 de junio de 2001, Comisión/Portugal (C-70/99, EU:C:2001:355), apartado 17.

30 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), punto 68 y textos citados.

31 Véase 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 57.

32 C-569/17, EU:C:2019:271, punto 73. Véanse asimismo las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Polonia (C-320/13, no publicadas, EU:C:2014:2441), puntos 146 a 160, y las del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad) (C-543/17, EU:C:2019:322), punto 96.

53. En cualquier caso, las propuestas de la Comisión relativas a la imposición de sanciones pecuniarias o su método de cálculo con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, no vinculan al Tribunal de Justicia.[33] Tal como admitió este en la sentencia Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad),[34] en el marco del artículo 260 TFUE, apartado 3, 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 pecuniarias que resulten apropiadas, en particular, para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo, en el marco del artículo 260 TFUE, apartado 2, que las propuestas de la Comisión y las directrices de las comunicaciones de esta no son vinculantes para el Tribunal de Justicia, las cuales constituyen simplemente un punto de referencia útil y aseguran que la acción entablada es transparente, previsible y coherente con la seguridad jurídica.[35]

54. En consecuencia, cabe considerar que, a raíz de la sentencia Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad),[36] la jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, ha de aplicarse por analogía al artículo 260 TFUE, apartado 3, en la medida en que las sanciones pecuniarias con arreglo a ambas disposiciones persiguen los mismos objetivos: la imposición de una multa coercitiva es particularmente idónea para inducir a un Estado miembro a que ponga término lo antes posible al incumplimiento de una obligación que, a falta de tal medida, tendería a persistir, mientras que la imposición de una suma a tanto alzado se basa más en la apreciación de las consecuencias en los intereses públicos y privados del incumplimiento del Estado miembro de que se trate de sus obligaciones.

55. Además, en la jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, comenzando por la sentencia precursora de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia,[37] el Tribunal de Justicia ha considerado que puede imponer tanto el pago de una suma a tanto alzado como de una multa coercitiva,[38] y que puede imponer una sanción pecuniaria no propuesta por la Comisión, dado que «la oportunidad de imponer una sanción pecuniaria y la elección de la sanción que mejor se ajusta a las circunstancias del asunto solo pueden ser apreciadas a la luz de las conclusiones a que llegue el Tribunal de Justicia en la sentencia que dicte con arreglo al artículo [260 TFUE, apartado 2], y, por tanto, están fuera de la esfera política».[39] Así, se plantea la cuestión de si la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, es aplicable por analogía al artículo 260 TFUE, apartado 3, con respecto a la facultad de apreciación del Tribunal de Justicia para imponer el pago tanto de una suma a tanto alzado como de una multa coercitiva o de una sanción pecuniaria no propuesta por la Comisión.

56. A este respecto, considero, como expuse en mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial),[40] que el Tribunal de Justicia tiene la facultad de apreciación conforme al artículo 260 TFUE, apartado 3, para imponer tanto una suma a tanto alzado como una multa coercitiva o una sanción pecuniaria no propuesta por la Comisión, respetando el límite que dicha

33 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/España (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Créditos inmobiliarios para bienes de uso residencial) (C-569/17, EU:C:2019:271), punto 74.

34 Véase la sentencia de 8 de julio de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573), apartado 78, que remite, por analogía, a la sentencia de 2 de diciembre de 2014, Comisión/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407), apartado 86 y jurisprudencia citada.

35 Respecto a las sumas a tanto alzado, véase la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Irlanda (C-279/11, no publicada, EU:C:2012:834), apartado 77. En relación con las multas coercitivas, véase asimismo la sentencia de 4 de julio de 2018, Comisión/Eslovaquia (C-626/16, EU:C:2018:525), apartado 83.

36 Véase la sentencia de 8 de julio de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573), apartado 61, que remite, por analogía, a la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartado 81. Véase asimismo el punto 42 de las presentes conclusiones.

37 C-304/02, EU:C:2005:444.

38 Véanse las sentencias de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartados 80 a 86, y de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartado 112.

39 Sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartado 90. Véase asimismo la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania (C-503/04, EU:C:2007:432), apartado 22.

40 C-569/17, EU:C:2019:271, puntos 76 a 78.

disposición prevé para la cuantía de la sanción pecuniaria. En particular, cabe inferir del tenor literal del artículo 260 TFUE, apartado 3 («dentro del límite del importe indicado por la Comisión»), que se refiere al importe, y no a la elección, de la sanción pecuniaria que haya de imponerse, que el Tribunal de Justicia no puede imponer una sanción pecuniaria de un importe superior al propuesto por la Comisión. Sin embargo, en mi opinión, esto no priva al Tribunal de Justicia de su facultad de apreciación para determinar la sanción pecuniaria adecuada en cada caso. Así, en función de las circunstancias, el Tribunal de Justicia puede imponer una sanción pecuniaria no propuesta por la Comisión, o el pago tanto de una suma a tanto alzado como de una multa coercitiva, de importe igual o inferior al «indicado por la Comisión», que no ha de ser el importe total que se imponga eventualmente al Estado miembro afectado.

57. Además, tal interpretación es coherente con los objetivos del artículo 260 TFUE, apartado 3, teniendo en cuenta la finalidad de contar con diferentes sanciones pecuniarias en los Tratados. Tal como he indicado en el punto 42 de las presentes conclusiones, cuando un Estado miembro cumple su obligación de comunicación en el curso del procedimiento, y por tanto antes de que el Tribunal de Justicia examine los hechos, no puede imponerse una multa coercitiva. Sin embargo, una suma a tanto alzado sigue siendo viable para hacer frente al impacto del incumplimiento en los intereses públicos y privados y disuadir de que se produzca un nuevo incumplimiento. En realidad, semejante situación explica la práctica adaptada de la Comisión consistente en solicitar normalmente el pago de una suma a tanto alzado y una multa coercitiva en los asuntos sustanciados con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3 (véase el punto 26 de las presentes conclusiones), como muestra el presente recurso. No obstante, si la Comisión propusiera solo un tipo de sanción, la facultad de apreciación del Tribunal de Justicia para imponer una sanción diferente o una suma a tanto alzado y una multa coercitiva cuando fuera necesario, respetando el límite que prevé el artículo 260 TFUE, apartado 3, garantiza que dicha disposición no se vea privada de efecto útil.

4. Imposición del pago de una suma a tanto alzado en el presente asunto

58. A la luz de la jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2,[41] la imposición de una suma a tanto alzado y la fijación de esa suma conforme al artículo 260 TFUE, apartado 3, dependen en cada caso concreto del conjunto de factores pertinentes en relación con las características del incumplimiento declarado y con el comportamiento propio del Estado miembro afectado. Al ejercer su facultad de apreciación, el Tribunal de Justicia decide si impone una suma a tanto alzado y, si lo hace, determina el importe adecuado según las circunstancias y proporcionado a la infracción cometida. Entre los factores pertinentes a este respecto figuran la gravedad de la infracción declarada, la duración de esta y la capacidad de pago del Estado miembro.

59. De la citada jurisprudencia se deduce también que una suma a tanto alzado se basa en la apreciación de las consecuencias en los intereses públicos y privados del incumplimiento por el Estado miembro de que se trate de las obligaciones que le incumben, en especial cuando el incumplimiento persiste durante un largo período de tiempo.[42] No puede ordenarse de manera automática el pago de una suma a tanto alzado, puesto que el Tribunal de Justicia tiene una amplia facultad de apreciación para decidir si procede o no imponer tal sanción.[43]

60. Sobre esta base, debe observarse que el Tribunal de Justicia tiene una facultad de apreciación considerable en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, para imponer una suma a tanto alzado, cuando sea apropiado, en función de las circunstancias del caso y del propio comportamiento del Estado miembro de que se trate, para hacer frente a las consecuencias en los intereses públicos y

41 Véase la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartados 113 y 114.

42 Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Irlanda (C-279/11, no publicada, EU:C:2012:834), apartado 65.

43 Véase la sentencia de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartado 63.

privados del incumplimiento por el Estado miembro de la obligación de comunicación. El hecho de que el Tribunal de Justicia haya considerado adecuado imponer una suma a tanto alzado en el contexto del artículo 260 TFUE, apartado 2, «en especial cuando el incumplimiento persiste durante un largo período de tiempo», como se ha indicado en el punto 59 de las presentes conclusiones, no impide al Tribunal de Justicia imponer una suma a tanto alzado en otras situaciones, cuando sea necesario, para prevenir la reiteración de infracciones similares del Derecho de la Unión.

61. Además, a la luz de los diferentes objetivos que persigue el pago de las multas coercitivas y de las sumas a tanto alzado (véase el punto 54 de las presentes conclusiones), es claro que, mientras que una multa coercitiva, que se considera esencialmente de carácter coercitivo respecto a la infracción que perdura, se impone únicamente en la medida en que persiste la infracción, no es necesario el mismo planteamiento en la imposición de una suma a tanto alzado.[44] Así pues, en contra de lo alegado por Francia e Irlanda, el hecho de que un Estado miembro cumpla sus obligaciones en el curso del procedimiento no priva a la suma a tanto alzado de su objetivo.

62. En el presente asunto, debe considerarse que la imposición del pago de una suma a tanto alzado es apropiada como medida disuasoria. El importe total propuesto por la Comisión (2 766 992,00 euros) puede reducirse (2 011 919,60 euros) si se aplican los datos actualizados de la Comisión,[45] y posiblemente más si se tienen en cuenta determinados factores. En consecuencia, a la luz de todas las circunstancias del presente asunto, propongo que el Tribunal de Justicia imponga a Irlanda el pago de una suma a tanto alzado de 1 500 000 euros.[46]

63. En primer lugar, respecto a la gravedad de la infracción, el Tribunal de Justicia constató en la sentencia Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad),[47] en el marco de la imposición de una multa coercitiva con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, que la obligación de adoptar las 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». A mi parecer, esto es aplicable en el presente asunto en relación con la imposición del pago de una suma a tanto alzado.

64. Además, si el Tribunal de Justicia tiene en cuenta los criterios adoptados por la Comisión para la determinación de la suma a tanto alzado, la apreciación por esta de la gravedad no parece adolecer de ningún error, habida cuenta de la importancia de las disposiciones del Derecho de la Unión infringidas y las consecuencias en los intereses públicos y privados. Ha de señalarse que la Directiva 2015/849 es un instrumento normativo fundamental en la prevención del uso del sistema financiero de la Unión para fines de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.[48] En el contexto de establecer una

44 Véanse la sentencia de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartados 19, 20, 44, 45 y 56 a 58, y las conclusiones del Abogado General Mazák presentadas en el asunto Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:320), apartado 80.

45 Véase la Comunicación de la Comisión — Actualización de los datos utilizados para el cálculo de las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas que propondrá la Comisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los procedimientos de infracción (DO 2019, C 309, p. 1). La suma a tanto alzado mínima se reduce a 1 212 000 euros. A este respecto, el cálculo de la suma a tanto alzado, según la fórmula indicada en el punto 30 de las presentes conclusiones, se efectúa de la siguiente manera: desde el 27 de junio de 2017 hasta el 28 de noviembre de 2018: 1039 x 7 x 0,47 x 519 = 1 774 102,89 euros; desde el 29 de noviembre de 2018 hasta el 26 de marzo de 2019: 1 039 x 2 x 0,47 x 118 = 115 245,88 euros, y desde el 27 de marzo de 2019 hasta el 2 de diciembre de 2019 = 1 039 x 1 x 0,47 x 251 = 122 570,83 euros. Sobre esta base, el importe total de la suma a tanto alzado que solicita la Comisión asciende a 2 011 919,60 euros.

46 Es conveniente señalar que el importe que propongo corresponde en cierta medida a sumas a tanto alzado impuestas con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, por no transponer una directiva en parte. Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Irlanda (C-374/11, no publicada, EU:C:2012:827), apartados 52 y 53 (2 millones de euros). Compárese este importe con el impuesto en la sentencia de 25 de junio de 2013, Comisión/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423), apartados 46 a 55 (250 000 euros) (en la que se constata en particular el impacto limitado de la infracción).

47 Sentencia de 8 de julio de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573), apartado 85.

48 Véanse la Directiva 2018/843, en particular el considerando 1, y la Directiva 2015/849, en particular el artículo 1, apartado 1, y los considerados 1 a 3 y 64.

Unión de la Seguridad genuina y efectiva,[49] dicha Directiva se apoya en anteriores directivas y actividades internacionales en la materia al objeto de reforzar el marco legal para luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en la Unión.[50] De manera similar a lo que el Tribunal de Justicia ha declarado respecto a otras directivas en el contexto del mercado interior,[51] puede considerarse que el incumplimiento de Irlanda de adoptar y comunicar todas las medidas de transposición de la Directiva 2015/849 afecta al buen funcionamiento del mercado interior y por tanto reviste cierto grado de gravedad.[52]

65. Las consecuencias en los intereses públicos y privados de no transponer Irlanda la Directiva 2015/849 también pueden considerarse graves, dado que, tal como ha indicado la Comisión, esa falta de transposición genera riesgos para la integridad y el funcionamiento del sistema financiero de la Unión, haciéndolo vulnerable al blanqueo de capitales y a la financiación del terrorismo y afectando a inversores y ciudadanos. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en la resolución del Parlamento Europeo de 19 de septiembre de 2019 sobre el estado de desarrollo de la legislación contra el blanqueo de capitales de la Unión,[53] que, entre otras cosas, aplaude la iniciación por parte de la Comisión del procedimiento de infracción contra los Estados miembros que no habían procedido a la transposición de la Directiva 2015/849, y les insta a hacerlo lo antes posible.

66. A este respecto, no me convence la alegación de Irlanda de que las consecuencias en los intereses públicos y privados son exageradas, puesto que las medidas nacionales ya existentes en la materia garantizan la transposición parcial de la Directiva 2015/849 y por tanto permiten que se alcancen ampliamente los objetivos de esta. El Tribunal de Justicia ha desestimado alegaciones similares sobre la base de que tales medidas no satisfacían las exigencias de la directiva en cuestión; de otro modo, no se habría considerado que el Estado miembro incumpliera su obligación de transposición.[54] Además, el hecho de que Irlanda optara por transponer la Directiva 2015/849 mediante Derecho primario (véase el punto 32 de las presentes conclusiones) no me parece que constituya un atenuante, dado que un Estado miembro no puede invocar prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de obligaciones dimanantes del Derecho de la Unión.[55]

67. Debe señalarse asimismo que Irlanda ha sido condenada anteriormente por el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 TFUE por no haber procedido a la transposición dentro de plazo de directivas precedentes de lucha contra el blanqueo de capitales.[56]

68. Dicho lo anterior, existen algunos atenuantes que deben considerarse en el presente asunto. En particular, tal como ha indicado la Comisión, la extensión de la transposición ha de tenerse en cuenta al determinar la gravedad de la falta de comunicación.[57] Debe subrayarse a este respecto que en el presente asunto se trata del incumplimiento parcial, y no total, de un Estado miembro de la obligación de comunicar medidas de transposición. Además, la Directiva 2018/843 amplió el plazo para establecer los registros centrales relativos a la información sobre la titularidad real con arreglo a los artículos 30 y 31 de la Directiva 2015/849, aunque no modificó el plazo de transposición respecto

49 Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo — Vigésimo informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva, COM(2019) 552 final, de 30 de octubre de 2019, pp. 10 a 12.

50 Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Hacia una mejor aplicación del marco de la UE para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, COM(2019) 360 final, de 24 de julio de 2019.

51 Véase la nota 27 de las presentes conclusiones.

52 Véase la sentencia de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia (C-270/11, EU:C:2013:339), apartado 49.

53 Véanse, en particular, los considerandos A, B y G y el punto 1.

54 Véase la sentencia de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia (C-270/11, EU:C:2013:339), apartado 51. En 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 73, no parece que el Tribunal de Justicia prestara atención a una alegación similar formulada por Bélgica.

55 Véase la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartado 89.

56 Véanse las sentencias de 19 de mayo de 2009, Comisión/Irlanda (C-532/08, no publicada, EU:C:2009:327), relativa a la Directiva 2005/60, y de 1 de octubre de 2009, Comisión/Irlanda (C-549/08, no publicada, EU:C:2009:604), relativa a la Directiva 2006/70.

57 Véanse la Comunicación de 2011, punto 25, y la Comunicación de 2017, p. 15. Véase, a este respecto, la sentencia de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartado 84.

a las demás obligaciones en virtud de esta Directiva (véase el punto 7 de las presentes conclusiones). No veo ninguna razón para no tener en cuenta la mencionada ampliación como un atenuante, tal como ha indicado la Comisión. Irlanda ha demostrado también que cooperó de buena fe con la Comisión durante el procedimiento, por ejemplo, manteniéndola informada (véase el punto 32 de las presentes conclusiones). [58]

69. En segundo lugar, respecto a la duración de la infracción, la Comisión considera que debe calcularse desde la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva 2015/849, mientras que Irlanda mantiene una posición diferente.

70. Procede señalar que, en la jurisprudencia relativa al pago de una suma a tanto alzado con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, el Tribunal de Justicia aprecia la duración de la infracción desde la fecha en que dicta su primera sentencia conforme al artículo 258 TFUE hasta la fecha en que el Estado miembro de que se trate cumple sus obligaciones, o, a falta de ello, la fecha en que examina los hechos en el segundo procedimiento. [59] Así pues, a efectos de determinar el pago de una suma a tanto alzado con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, en el presente asunto destacan dos aspectos principales.

71. Primero, en cuanto al momento en que finaliza la infracción, no es pacífico en el presente asunto cuándo puede considerarse que Irlanda cumplió sus obligaciones. A este respecto, no me convence la alegación formulada por Irlanda ante el Tribunal de Justicia según la cual las medidas de transposición comunicadas el 29 de noviembre de 2018 suponen el cumplimiento de sus obligaciones.

72. En particular, es manifiesto que, a pesar de esas medidas, hubo lagunas respecto a determinadas disposiciones de la Directiva 2015/849. Por ejemplo, en lo relativo al artículo 30, apartados 1, párrafo segundo, 2 y 7, y al artículo 31, apartados 1, 2, 3 y 7, de esa Directiva, Irlanda indicó en su escrito de dúplica que el plazo de transposición para estas disposiciones fue ampliado por la Directiva 2018/843, pero en cualquier caso se estaban adoptando instrumentos para transponer los elementos de dichas disposiciones que identificó la Comisión, que se comunicaron el 30 de enero de 2019 y el 27 de marzo de 2019. No obstante, como ha indicado la Comisión, tal ampliación no cubría todas las obligaciones previstas en los artículos 30 y 31 de la Directiva 2015/849 (véanse los puntos 7 y 23 de las presentes conclusiones). Además, Irlanda indicó en su escrito de dúplica que se podía introducir una disposición en relación con obligaciones previstas en el artículo 47, apartado 2, de la Directiva 2015/849, y que el artículo 48, apartados 5 a 8, de esa Directiva no requería que el Derecho nacional estableciera obligaciones específicas. Así, tal como indicó la Comisión en la vista (véanse los puntos 21 y 23 de las presentes conclusiones), Irlanda no había adoptado medidas de transposición respecto a determinadas obligaciones establecidas en esas disposiciones hasta la comunicación de tales medidas el 22 de noviembre de 2019 y el 3 de diciembre de 2019. En consecuencia, aunque las medidas comunicadas el 29 de noviembre de 2018 garantizaban la transposición de una parte importante de la Directiva 2015/849, la Comisión declaró que Irlanda cumplió sus obligaciones a fecha de 3 de diciembre de 2019.

73. Segundo, respecto al punto de partida de la duración de la infracción, considero que, tal como propuse en los puntos 74 y 75 de mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Rumanía (C-549/18), la fecha de expiración del plazo de transposición previsto en la directiva en cuestión debe utilizarse con respecto al pago de la suma a tanto alzado, puesto que es más idónea para el objetivo del artículo 260 TFUE, apartado 3, consistente en parte en incentivar en mayor medida a los Estados miembros para que procedan a la transposición de las directivas dentro del plazo establecido. [60] Por el

58 Véase la sentencia de 17 de octubre de 2013, Comisión/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659), apartado 60.

59 Véanse las sentencias de 25 de junio de 2013, Comisión/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423), apartado 46, y de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartado 122.

60 Véase 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 52.

contrario, si, por ejemplo, solo después de la fecha de expiración del plazo que fija el dictamen motivado fuera posible la imposición de una suma a tanto alzado con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, se correría el riesgo de que el plazo de transposición establecido en la directiva no tuviera efecto inmediato en tanto la Comisión no emprenda acciones contra un Estado miembro. Ha de subrayarse asimismo que, a diferencia de lo que sucede con las multas coercitivas, que proporcionan un medio para obligar a un Estado miembro a que ponga término a la infracción en un momento dado en el futuro, el pago de una suma a tanto alzado hace frente a conductas pasadas, y proporciona un medio para garantizar que un Estado miembro no considerará preferible esperar a que comience el procedimiento antes de adoptar medidas para poner fin a la infracción,[61] lo que podría suceder efectivamente si se utilizara la fecha fijada en el dictamen motivado.

74. En consecuencia, el enfoque que propongo parece aplicable con mayor razón al pago de sumas a tanto alzado en comparación con las multas coercitivas, con respecto a las cuales el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta la fecha de expiración del plazo de transposición fijado en la directiva de que se trataba para determinar la duración de la infracción en la sentencia Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad).[62] Procede añadir que, en contra de lo afirmado por Irlanda, es incuestionable que la imposición de sanciones pecuniarias, incluidas las sumas a tanto alzado, era posible en el momento de expirar el plazo de transposición el 26 de junio de 2017 que prevé la Directiva 2015/849, dado que el artículo 260 TFUE, apartado 3, y las comunicaciones de la Comisión eran claramente aplicables.[63] En cualquier caso, si el Tribunal de Justicia discrepara de mi propuesta, el período desde la fecha de expiración del plazo de transposición establecido en la directiva en cuestión puede ser considerado como parte de la apreciación de la gravedad de la infracción, tal como se ha hecho en la jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2.[64]

75. En el presente asunto, teniendo en cuenta el período comprendido entre la fecha de expiración del plazo de transposición establecido en la Directiva 2015/849 (26 de junio de 2017) y la fecha en que Irlanda cumplió sus obligaciones (3 de diciembre de 2019), la duración de la infracción es de unos dos años y medio (30 meses), lo que puede considerarse un período de tiempo relevante.[65] Procede señalar que no cabe considerar que, en sí misma, la obligación de un Estado miembro de adoptar las medidas necesarias para transponer una directiva entrañe una dificultad particular.[66] Así, el hecho de que, como asevera Irlanda, esta diera prioridad al progreso de las medidas de transposición mediante el procedimiento legislativo y se esforzase por respetar un calendario indicativo aportado antes de que se iniciara el procedimiento (véase el punto 32 de las presentes conclusiones) no justifica ni disminuye, en mi opinión, la duración de la infracción. No obstante, debe tenerse en cuenta que, aunque con demora, las medidas comunicadas el 29 de noviembre de 2018 (esto es, 17 meses después de la expiración del plazo de transposición el 26 de junio de 2017 que prevé la Directiva 2015/849) garantizaron la transposición en gran medida de la Directiva 2015/849, de la que solo faltaban cuatro de sus disposiciones, como ha indicado la Comisión, y que la comunicación relativa a todas las disposiciones de esa Directiva se realizó como muy tarde el 3 de diciembre de 2019 (véanse los puntos 17, 21, 71 y 72 de las presentes conclusiones).[67]

76. Por último, Irlanda no ha aportado al Tribunal de Justicia ningún dato relativo a su capacidad de pago.

61 Véanse las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Comisión/Italia (C-119/04, EU:C:2006:65), punto 46. Véase asimismo el punto 54 de las presentes conclusiones.

62 Sentencia de 8 de julio de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573), apartado 88.

63 Véanse las notas 8, 9 y 27 de las presentes conclusiones.

64 Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Irlanda (C-374/11, no publicada, EU:C:2012:827), apartados 38 y 52. Véanse asimismo las conclusiones del Abogado General Fennelly presentadas en el asunto Comisión/Grecia (C-197/98, EU:C:1999:597), punto 43.

65 Véanse las sentencias de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia (C-270/11, EU:C:2013:339), apartados 57 y 58 (27 meses), y de 13 de julio de 2017, Comisión/España (C-388/16, no publicada, EU:C:2017:548), apartado 40 (29 meses).

66 Véase la sentencia de 31 de marzo de 2011, Comisión/Grecia (C-407/09, EU:C:2011:196), apartado 33.

67 Véase la sentencia de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartado 85.

77. A la vista de todas las circunstancias del presente asunto, propongo en consecuencia que el Tribunal de Justicia imponga a Irlanda el pago de una suma a tanto alzado de 1 500 000 euros.

VI. Costas

78. Con arreglo al 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. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene en costas a Irlanda y se han desestimado las pretensiones de esta, procede condenarla en costas. Conforme al artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento de Procedimiento, según el cual los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, procede declarar que Estonia y Francia cargarán con sus propias costas.

VII. Conclusión

79. En atención a las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 67, apartado 1, de la Directiva 2015/849 al no haber adoptado, a más tardar el 26 de junio de 2017, todas las medidas necesarias para transponer la citada Directiva o, en cualquier caso, al no haber comunicado tales medidas.

2) Imponga a Irlanda el pago de una suma a tanto alzado de 1 500 000 euros.

3) Condene en costas a Irlanda.

4) Declare que Estonia y Francia cargarán con sus propias costas.