



## Se condena a España a pagar una suma a tanto alzado de 15 000 000 de euros y una multa coercitiva diaria de 89 000 euros por no haber transpuesto aún una Directiva ni comunicado las medidas de transposición de esta

3. El artículo 63, apartado 1, de la Directiva 2016/680 dispone:

*Fuente:* DIARIO DEL DERECHO

6) La República de Polonia cargará con sus propias costas.

5) El Reino de España cargará, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea.

4) Condenar al Reino de España a abonar a la Comisión Europea una suma a tanto alzado de 15 000 000 de euros.

3) Condenar al Reino de España, en el caso de que el incumplimiento declarado en el punto 1 del fallo persista en la fecha en que se dicte la presente sentencia, a pagar a la Comisión Europea, desde esa fecha y hasta que dicho Estado miembro haya puesto fin al incumplimiento declarado, una multa coercitiva diaria de 89 000 euros.

2) Declarar que el Reino de España ha persistido en su incumplimiento al no haber adoptado, en el día del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia, las medidas necesarias para transponer a su Derecho interno la Directiva 2016/680 ni haber comunicado, por tanto, a la Comisión Europea esas medidas.

1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos, y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, al no haber adoptado, al término del plazo fijado en el dictamen motivado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a dicha Directiva y al no haber comunicado, por tanto, esas disposiciones a la Comisión Europea.

### **En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) decide:**

87. Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, según el cual los Estados miembros que intervengan en el litigio cargarán con sus propias costas, procede resolver que la República de Polonia cargue con sus propias costas.

86. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión ha solicitado que se condene en costas al Reino de España y al haber sido desestimados los motivos invocados por este, procede condenarlo a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión.

85. En consecuencia, procede condenar al Reino de España a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 15 000 000 de euros.

84. 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 este no podrá, por lo que respecta a la suma a tanto alzado cuyo pago imponga, superar el importe indicado por la Comisión, procede considerar que la prevención efectiva de la repetición futura de infracciones análogas a la del artículo 63 de la Directiva 2016/680 y que afecten a la plena efectividad del Derecho de la Unión requiere la imposición de una suma a tanto alzado cuyo importe debe fijarse en 15 000 000 de euros.

83. 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].

82. En el presente asunto, no se discute que, en la fecha de expiración del plazo de transposición establecido en el artículo 63 de la Directiva 2016/680, a saber, el 6 de mayo de 2018, el Reino de España no había adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la transposición de dicha Directiva y tampoco había comunicado, por lo tanto, las medidas de transposición de esta a la Comisión. De ello se deduce que el incumplimiento de que se trata duró dos años.

81. 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].

80. En el caso de autos, consta que el incumplimiento de que se trata aún no había finalizado en la fecha de terminación de la fase escrita del procedimiento, que tuvo lugar el 6 de mayo de 2020.

79. 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].

78. A este respecto, procede añadir que, contrariamente a lo que alega el Reino de España, circunstancias institucionales particulares como las que caracterizan el presente incumplimiento no pueden considerarse circunstancias atenuantes en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia, C-270/11 P, EU:C:2013:339, apartados 54 y 55).

77. La alegación formulada por el Reino de España para justificar el retraso producido en la transposición de la Directiva 2016/680, a saber, el hecho de que el Gobierno estuvo en funciones durante un largo período, 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).

76. Por otra parte, la gravedad del incumplimiento declarado es mayor por el hecho de que, al término del plazo señalado en el dictamen motivado, es decir, el 25 de marzo de 2019, y también en la fecha de terminación de la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, el Reino de España aún no había adoptado ninguna medida de transposición de la Directiva 2016/680.

75. A ello se añade que la Directiva 2016/680 pretende contribuir a la consecución de un espacio de libertad, seguridad y

justicia dentro de la Unión, al tiempo que establece un marco para la protección de los datos personales sólido y coherente con el fin de garantizar el respeto del derecho fundamental a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, reconocido en el artículo 8, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 16 TFUE, apartado 1. La falta o la insuficiencia, a escala nacional, de normas que garanticen el buen funcionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la Unión deben considerarse especialmente graves habida cuenta de sus consecuencias para los intereses públicos y privados dentro de la Unión.

74. En lo que concierne, en primer lugar, a la gravedad de la infracción, cabe recordar 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 [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].

73. Por lo que respecta al cálculo de la suma a tanto alzado que resulta apropiado imponer en el caso de autos, procede recordar que corresponde al Tribunal de Justicia, en ejercicio de su facultad de apreciación en la materia según queda delimitada por las propuestas de la Comisión, determinar la suma a tanto alzado al pago de la cual un Estado miembro puede ser condenado en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, de tal manera que sea, por una parte, adaptada a las circunstancias y, por otra, proporcionada 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].

72. Tampoco desvirtúa esta apreciación la alegación basada en la situación institucional del Reino de España entre el 27 de abril de 2016, fecha de adopción de la Directiva 2016/680, y el 6 de mayo de 2018, fecha de expiración del plazo de transposición fijado en dicha Directiva, caracterizada por disoluciones recurrentes de las Cortes Generales, un Gobierno en funciones y la celebración de nuevas elecciones. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado, en una situación similar a la del caso de autos, que tales circunstancias no pueden invocarse para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2017, Comisión/España, C-388/16, no publicada, EU:C:2017:548, apartado 41).

71. Esta apreciación no queda desvirtuada por la alegación recogida en el apartado 36 de la presente sentencia. En efecto, por una parte, como se ha recordado en ese apartado, corresponde a la Comisión, en particular, valorar la oportunidad de actuar contra un Estado miembro y elegir el momento en el que inicia contra este el procedimiento por incumplimiento. Por otra parte, 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, esto es, 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, el Reino de España tuvo pleno conocimiento de que había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 63 de la Directiva 2016/680, al menos a partir del 7 de mayo de 2018.

70. En el caso de autos, procede considerar que, pese al hecho de que el Reino de España cooperó con los servicios de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento administrativo previo y de que los mantuvo informados de las razones que le impidieron realizar la transposición de la Directiva 2016/68 al Derecho nacional, el conjunto de elementos jurídicos y fácticos que rodearon al incumplimiento declarado, a saber, la absoluta falta de comunicación de las medidas necesarias para la transposición de la Directiva 2016/680 cuando expiró el plazo fijado 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].

69. En lo que atañe, en segundo lugar, a la oportunidad de imponer una suma a tanto alzado en el caso de autos, ha de recordarse que corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conozca 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 [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].

68. Habida cuenta de lo anterior y a la luz de la facultad de apreciación que reconoce al Tribunal de Justicia el artículo 260 TFUE, apartado 3, que establece que la multa coercitiva que imponga no podrá superar el importe indicado por la Comisión, en el caso de que el incumplimiento declarado en el apartado 21 de la presente sentencia persista en la fecha en que se dicte la presente sentencia, procede condenar al Reino de España a pagar a la Comisión, desde esa fecha y hasta que dicho Estado miembro haya puesto fin al incumplimiento declarado, una multa coercitiva diaria de 89 000 euros.

67. En el caso de autos, como se desprende del apartado 57 de la presente sentencia, el incumplimiento reprochado aún no había finalizado en la fecha en que concluyó la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Por consiguiente, procede considerar que dicho incumplimiento persiste desde la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, esto es, el 25 de marzo de 2019. Pues bien, una duración de infracción de más de un año y medio es considerable teniendo en cuenta que, en virtud del artículo 63 de la Directiva 2016/680, los Estados miembros tenían la obligación de transponer lo dispuesto en dicha Directiva a más tardar el 6 de mayo de 2018.

66. Por lo que respecta a la duración de la infracción, esta 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 el recurso [sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 - Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 87].

65. En el caso de autos, procede señalar que, como se desprende del apartado 21 de la presente sentencia, al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, el 25 de marzo de 2019, el Reino de España había incumplido las obligaciones de transposición que le incumbían, de modo que no se garantizó en todo momento la efectividad del Derecho de la Unión. La gravedad de este incumplimiento se incrementa por la circunstancia de que, en esa fecha, el Reino de España no había comunicado todavía ninguna medida de transposición de la Directiva 2016/680.

64. En cuanto a la gravedad de la infracción, es preciso recordar 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 [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].

63. En el marco del margen de apreciación de que dispone el Tribunal de Justicia a efectos de fijar el importe de la multa coercitiva, los criterios que deben tomarse en consideración para garantizar su naturaleza coercitiva, con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión, son, en principio, la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios, el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses públicos y privados en juego, así como la urgencia que

hubiere en que el Estado miembro interesado cumpla sus obligaciones [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 84].

62. Ha de recordarse que corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación en la materia, fijar el importe de la multa coercitiva de modo que, por una parte, sea adaptado a las circunstancias y proporcionado tanto respecto del incumplimiento declarado como de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate y, por otra parte, no supere, de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo segundo, el importe indicado por la Comisión [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 83].

61. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia considera que la condena del Reino de España al pago de una multa coercitiva, solicitada por la Comisión, constituye un medio económico apropiado para garantizar que dicho Estado miembro ponga fin, lo antes posible, al incumplimiento constatado y cumpla las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2016/680. En cambio, dado que no cabe excluir que, en el momento en que se dicte la sentencia en el presente asunto, haya finalizado totalmente la transposición de la citada Directiva, dicha multa coercitiva solo debe imponerse en la medida en que el incumplimiento persista en la fecha en que se dicte la sentencia.

60. En estas circunstancias, procede declarar que el Reino de España ha persistido en su incumplimiento, al no haber adoptado en esa fecha las medidas necesarias para transponer al Derecho interno las disposiciones de la Directiva 2016/680 ni, a fortiori, comunicado a la Comisión dichas medidas de transposición.

59. A este respecto, de las observaciones escritas y de los documentos presentados al Tribunal de Justicia se desprende que, en la fecha de terminación de la fase escrita, el Reino de España no había adoptado ni, por tanto, comunicado las medidas necesarias para garantizar la transposición de las disposiciones de la Directiva 2016/680 al Derecho español.

58. De ello se deduce que, para determinar si, en el presente asunto, cabe considerar la imposición de una multa coercitiva, procede examinar, para empezar, si el incumplimiento reprochado al Reino de España en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, constatado en el apartado 21 de la presente sentencia, perduró hasta la fecha de finalización del procedimiento, que tuvo lugar el 6 de mayo de 2020.

57. Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el examen de los hechos que este realice debe considerarse producido en la fecha en que concluye el procedimiento [véase, en particular, la sentencia de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, apartado 81 y jurisprudencia citada].

56. El Tribunal de Justicia ha declarado que dicha jurisprudencia, relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, debe aplicarse por analogía al artículo 260 TFUE, apartado 3, por cuanto las multas coercitivas contempladas en estas dos disposiciones tienen el mismo objetivo, a saber, inducir a un Estado miembro a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir [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 61].

55. Por lo que respecta, en primer lugar, a la oportunidad de imponer una multa coercitiva en el caso de autos, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la imposición de una multa coercitiva solo está justificada en principio mientras perdure el incumplimiento que esta multa pretende sancionar hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia [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 60].

54. 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].

53. 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: la suma a tanto alzado y la multa coercitiva.

52. 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, antes de la introducción de tal mecanismo, podían llegar a transcurrir años antes de que se impusiera una sanción económica a los Estados miembros que no ejecutaran en los plazos fijados una sentencia anterior del Tribunal de Justicia y que no cumplieran su obligación de transposición [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].

51. Con carácter preliminar, 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 del artículo 258 TFUE, cuyo objeto es que se declare ese incumplimiento [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 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].

#### **- Apreciación del Tribunal de Justicia**

50. La República de Polonia alega, en particular, que la jurisprudencia relativa al artículo 260 TFUE, apartado 2, no puede aplicarse automáticamente al apartado 3 del mismo artículo, ya que el apartado 3 tiene por objeto sancionar una infracción menos grave que la prevista en el apartado 2, consistente en no haber acatado una primera sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declare un incumplimiento. En cualquier caso, el coeficiente de gravedad de 10 fijado por la Comisión es, en su opinión, desproporcionado en relación con la gravedad de la infracción imputada, ya que no tiene en cuenta el riesgo real de las consecuencias de esa infracción para el interés general y el de los particulares. Por otra parte, sostiene que la Comisión no ponderó que la propia Directiva 2016/680 prevé que, bajo determinadas condiciones, los sistemas de tratamiento automatizado establecidos con anterioridad al 6 de mayo de 2016 podrán ajustarse a los requisitos de la Directiva hasta el 6 de mayo de 2023 o en un plazo posterior. Por tanto, considera que el importe de la suma a tanto alzado propuesta por la Comisión debe reducirse.

49. Por otra parte, según el Reino de España, la configuración de los criterios de cuantificación de las sanciones pecuniarias que debe imponer el Tribunal de Justicia plantea la cuestión importante del método de determinación del coeficiente “n” según las modalidades definidas por la Comisión en su Comunicación de 2019. En el caso de autos, esta cuestión no es irrelevante, ya que, con arreglo al método elegido por la Comisión, el importe de la suma a tanto alzado mínima que resulta para el Reino de España sitúa a este Estado miembro en la cuarta posición de los Estados miembros cuya contribución por este concepto es más elevada. En cambio, si el Tribunal de Justicia decidiera elegir el producto interior bruto (PIB) como “factor predominante” en el cálculo del coeficiente “n”, el Reino de España se situaría entonces, habida cuenta del PIB per cápita, en el decimocuarto puesto. Así, según dicho Estado miembro, el método de cálculo de ese coeficiente puede crear diferencias injustificadas entre los Estados miembros, mientras que, según su Comunicación de 2019, la Comisión pretendía precisamente evitarlas.

48. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere, no obstante, que la imposición de una suma a tanto alzado es adecuada, el Reino de España alega que el importe propuesto por la Comisión es desproporcionado. Entre los factores que debe tener en cuenta el Tribunal de Justicia al fijar la suma a tanto alzado figuran elementos como la gravedad de la infracción constatada y el período durante el que esta ha persistido. Por lo que respecta al período de la infracción, dicho Estado miembro considera que, para respetar las exigencias del artículo 4 TUE, apartado 2, deben excluirse los períodos durante los cuales el Gobierno estuviera solo en funciones. En el presente asunto, sostiene que el período transcurrido a partir del 4 de marzo de 2019 no debe tenerse en cuenta para determinar la duración de la infracción.

47. Por otra parte, el Reino de España sostiene que debe tenerse en cuenta que, debido a que el plazo para responder al escrito

de requerimiento expiraba un mes antes de la disolución de las Cortes Generales, era imposible poner fin al incumplimiento reprochado recurriendo al procedimiento legislativo ordinario para adoptar las disposiciones necesarias. Al imponer, en tales circunstancias, una suma a tanto alzado al Reino de España, conforme a lo solicitado por la Comisión, el Tribunal de Justicia establecería un “precedente peligroso”. En su opinión, se debe evitar que, a raíz del presente asunto, la Comisión pueda utilizar el procedimiento del artículo 260 TFUE, apartado 3, de manera que afecte desproporcionadamente al funcionamiento constitucional de los Estados miembros. En consecuencia, considera que, en el caso de autos, la condena al pago de una suma a tanto alzado no es razonable y que el pago de una multa coercitiva diaria es suficiente.

46. El Reino de España alega que, en el caso de autos, por una parte, para respetar el artículo 4 TUE, apartado 2, es desproporcionado obligarle a pagar una multa coercitiva diaria, cuando el Gobierno no disponía de una mayoría en el Congreso de los Diputados y estaba solo en funciones. No obstante, si hubiera de imponerse tal multa coercitiva, para garantizar el carácter proporcionado y razonable, debería calcularse su importe en el período comprendido entre la fecha de constitución de un Gobierno en plenitud de funciones y la fecha de ejecución completa de la sentencia.

45. Según el Reino de España, en un procedimiento basado en el artículo 260 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia debe conservar la libertad de fijar la multa coercitiva impuesta por el importe y en la forma que considere adecuados para incitar al Estado miembro de que se trate a poner fin al incumplimiento. A su juicio, corresponde al Tribunal de Justicia, en ejercicio de su facultad de apreciación en la materia, fijar la multa coercitiva de tal manera que, por una parte, sea adaptada a las circunstancias y, por otra, proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate.

44. En su opinión, como el Tribunal de Justicia declaró, en particular, en sus sentencias de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia (C-270/11, EU:C:2013:339), y de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Irlanda (C-279/11, no publicada, EU:C:2012:834), es preciso considerar que las circunstancias particulares que caracterizan el presente asunto constituyen circunstancias atenuantes y reducir, por tanto, las sanciones propuestas por la Comisión. Además, el Reino de España afirma que las propuestas de la Comisión sobre las sanciones pecuniarias no vinculan al Tribunal de Justicia y solo constituyen una base de referencia útil. Del mismo modo, sostiene que directrices como las contenidas en las distintas comunicaciones de la Comisión no vinculan al Tribunal de Justicia, sino que contribuyen únicamente a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de la propia Comisión cuando dicha institución hace propuestas al Tribunal de Justicia.

43. El Reino de España estima que el hecho de que la Comisión solicite la imposición de sanciones económicas es desproporcionado, dadas las circunstancias institucionales del caso de autos.

42. Por consiguiente, la Comisión propone que el Tribunal de Justicia imponga al Reino de España una suma a tanto alzado basada en un importe diario de 21 321 euros, multiplicado por el número de días transcurridos entre el 7 de mayo de 2018, es decir, el día siguiente al de expiración del plazo de transposición establecido en la Directiva 2016/680, y el día de la subsanación de la infracción o, a falta de subsanación, el día en que se pronuncie la sentencia con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3.

41. Esta institución solicita además la imposición de una suma a tanto alzado cuyo importe se calcula de conformidad con las directrices contenidas en su Comunicación de 13 de diciembre de 2005 titulada “Aplicación del artículo 228 del Tratado CE” [SEC(2005) 1658], en su versión actualizada por la Comunicación de 13 de diciembre de 2017 titulada “Actualización de los datos para calcular las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas que propondrá la Comisión al Tribunal de Justicia en los procedimientos de infracción” [C(2017) 8720], y su Comunicación de 25 de febrero de 2019 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” (DO 2019, C 70, p. 1; en lo sucesivo, “Comunicación de 2019”). Como se desprende del anexo II de esta última Comunicación, la suma a tanto alzado mínima para el Reino de España asciende a 5 290 000 euros. Siempre y cuando en el caso de autos se supere esta cantidad, la Comisión propone determinar el importe diario utilizado para el cálculo multiplicando el tanto alzado de base uniforme por el coeficiente de gravedad y por el factor “n”. En el caso de autos, el importe diario ascendería, por ende, a  $1\,035 \times 10 \times 2,06 = 21\,321$  euros por día.

40. En el presente asunto, habida cuenta, en primer lugar, de la importancia de las disposiciones del Derecho de la Unión que han sido infringidas, dado que la protección de los datos personales es un derecho fundamental, como se desprende del artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del artículo 16 TFUE; en segundo lugar, de la existencia de actos de Derecho de la Unión específicos relativos a la protección de datos personales, a saber, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas

en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1), la Directiva 2016/680 y también la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal (DO 2008, L 350, p. 60), a través de su normativa nacional de desarrollo, y, en tercer lugar, de la falta de adopción de medidas de transposición de la Directiva 2016/680 por parte del Reino de España, la Comisión propone fijar un coeficiente de gravedad de 10 en una escala de 1 a 20. En cuanto a la duración de la infracción, considera oportuno aplicar un coeficiente de 1,4 en una escala de 1 a 3. Aplicando a dichos coeficientes el factor “n” para el Reino de España, es decir, el 2,06, y un importe a tanto alzado de 3 105 euros, la Comisión solicita que se imponga una multa coercitiva diaria de 89 548,20 euros (3 105 x 10 x 1,4 x 2,06) por día de demora en la transposición de la Directiva 2016/680.

39. 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, titulada “Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE” (DO 2011, C 12, p. 1), que, puesto 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 procedimiento definido en el apartado 2 de dicho artículo.

### **- Alegaciones de las partes**

#### **Sobre la imposición de sanciones pecuniarias en el presente asunto**

38. Por consiguiente, procede declarar que el artículo 260 TFUE, apartado 3, se aplica en una situación como la del caso de autos.

37. Por otra parte, y en cualquier caso, las consideraciones que llevaron a la Comisión a interponer un recurso por incumplimiento contra el Reino de España, en la fecha que eligió, no pueden menoscabar la aplicabilidad del artículo 260 TFUE, apartado 3, ni la admisibilidad de la acción ejercitada con arreglo a esta disposición [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 55, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 65].

36. Por lo que respecta a la alegación del Reino de España basada en que, en el caso de autos, el procedimiento administrativo previo se inició mediante un escrito de requerimiento cuyo plazo de respuesta expiraba menos de un mes antes de la disolución de las Cortes Generales y del inicio del proceso electoral, procede señalar, por una parte, que el escrito de requerimiento se envió tras la expiración del plazo de transposición fijado en la Directiva 2016/680 y que corresponde a los Estados miembros poner en marcha el procedimiento de adopción de las medidas necesarias para garantizar la transposición de una directiva sin esperar a que la Comisión emita el escrito de requerimiento. En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la emisión de un escrito de requerimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, párrafo primero, supone, previamente, que la Comisión pueda alegar válidamente el incumplimiento de alguna obligación que incumba al Estado miembro de que se trate [sentencia de 5 de diciembre de 2019, Comisión/España (Planes de gestión de residuos), C-642/18, EU:C:2019:1051, apartado 17 y jurisprudencia citada].

35. 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 esa 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].

34. 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 dispuesto en el artículo 260 TFUE, apartado 2, en el 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].

33. 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 haya adoptado, 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].

32. Por lo que se refiere a la cuestión de si, como sostiene 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, ha de recordarse que el Tribunal de Justicia ha declarado 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 [sentencia de 13 de enero de 2021, Comisión/Eslovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, apartado 47]. También según reiterada jurisprudencia, las condiciones de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, no pueden ser más restrictivas que las requeridas para la aplicación del artículo 258 TFUE [véanse, en este sentido, las 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]. Además, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, solo el Tribunal de Justicia es 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. En consecuencia, la falta de motivación por parte de la Comisión de su decisión de solicitar al Tribunal de Justicia la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, no afecta a las garantías procesales del Estado miembro de que se trate [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].

31. Toda vez que, como resulta de los apartados 20 y 21 de la presente sentencia, ha quedado acreditado que, al expirar el plazo establecido en el dictamen motivado, el Reino de España no había informado a la Comisión sobre ninguna medida de transposición de la Directiva 2016/680 en el sentido del artículo 260 TFUE, apartado 3, el incumplimiento constatado está comprendido en el ámbito de aplicación de esta disposición.

30. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha interpretado los términos “obligación de informar sobre las medidas de transposición” que figuran en el artículo 260 TFUE, apartado 3, en el sentido de que se refieren a la obligación de los Estados miembros de proporcionar información suficientemente clara y precisa en cuanto a las medidas de transposición de una directiva. Para cumplir la obligación de seguridad jurídica y garantizar la transposición de la totalidad de las disposiciones de dicha directiva en todo el territorio de que se trate, los Estados miembros están obligados a indicar, respecto a cada disposición de esa directiva, la normativa nacional que garantice su transposición. Una vez proporcionada esa información, en su caso acompañada de la presentación de una tabla de correspondencias, corresponde a la Comisión demostrar, con vistas a solicitar la imposición al Estado miembro de que se trate de una sanción pecuniaria 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 [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 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].

29. 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, permita 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, permita al Tribunal de Justicia ejercer su función judicial de apreciar, en el marco de un mismo procedimiento, si el Estado miembro de que se trate ha cumplido sus obligaciones en materia de información sobre las medidas de transposición de la directiva en cuestión y, en su caso, valorar la gravedad del incumplimiento declarado e imponer la sanción pecuniaria 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].

28. Ha de recordarse 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 y que considere adaptado a las circunstancias. De conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 3, párrafo segundo, si el Tribunal de Justicia comprueba la existencia del incumplimiento, podrá imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva dentro del límite del importe indicado por la Comisión, y la obligación de pago surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal de Justicia en la sentencia.

#### **- Apreciación del Tribunal de Justicia**

27. La República de Polonia alega que, al interponer el presente recurso, la Comisión no ha observado los requisitos establecidos en el artículo 260 TFUE, apartado 3, puesto que no ha demostrado, por una parte, de manera concreta e individual, que la pretensión de imposición de una sanción pecuniaria estuviera justificada y, por otra, que fuera necesario imponer al Reino de España una multa coercitiva diaria y una suma a tanto alzado.

26. El Reino de España alega que, teniendo en cuenta la situación gubernamental en esa fecha, en la que el Gobierno solo estaba en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, y las características del sistema parlamentario español, la interposición de un recurso por incumplimiento acompañado de una pretensión de condena a una multa coercitiva y a una suma a tanto alzado con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, constituye un grave precedente que puede afectar a los derechos de los Estados miembros. En apoyo de su alegación, invoca los artículos 4 TUE y 5 TUE, y concretamente el artículo 4 TUE, apartado 2, que establece la obligación de respetar la identidad nacional de los Estados miembros. En circunstancias excepcionales como las del presente asunto, el Reino de España considera necesario conciliar las exigencias del artículo 4 TUE, apartado 2, y del principio de proporcionalidad con el margen de apreciación de la Comisión para decidir la interposición de un recurso con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3. A falta de tal conciliación, recurrir al artículo 260 TFUE, apartado 3, podría convertirse en un instrumento que altere el proceso democrático de los Estados miembros y su funcionamiento constitucional.

25. El Reino de España estima que, aunque las circunstancias institucionales nacionales no sean pertinentes para justificar el incumplimiento que se le imputa, deben tenerse en cuenta para apreciar la proporcionalidad de las sanciones propuestas en el caso de autos por la Comisión, ya que el plazo de respuesta de dos meses fijado en el escrito de requerimiento expiró menos de un mes antes de la disolución de las Cortes Generales y del inicio del proceso electoral.

24. Según la Comisión, en el presente asunto, se trata, precisamente, de sancionar, además de la falta de comunicación a la Comisión de las medidas de transposición, la falta de adopción y de publicación por el Reino de España de todas las disposiciones jurídicas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva 2016/680 al Derecho nacional.

23. Por otra parte, dicha institución subraya que, en su Comunicación titulada “Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación” (DO 2017, C 18, p. 10), recordó que otorga una gran importancia a la transposición de las directivas dentro del plazo previsto para ello. La Comisión señaló que los Estados miembros siguen incumpliendo los plazos de transposición y anunció que iba a adaptar su práctica en los asuntos remitidos al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, solicitando sistemáticamente al Tribunal de Justicia que imponga una multa a tanto alzado y una multa coercitiva. La Comisión precisó asimismo que, a la hora de determinar el importe de la multa a tanto alzado de conformidad con su práctica, tendría en cuenta el grado de transposición para valorar la gravedad de la falta de transposición.

22. La Comisión recuerda que el Tribunal de Justicia ha declarado, en los apartados 53 a 59 de 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), que el artículo 260 TFUE, apartado 3, comprende tanto la situación en la que un Estado miembro no ha comunicado ninguna medida de transposición como aquella en la que ha realizado una comunicación parcial de dichas medidas. Esta situación puede producirse cuando las medidas de transposición comunicadas a la Comisión no cubren todo el territorio del Estado miembro o cuando la comunicación es incompleta en cuanto a las medidas de transposición que corresponden a una parte de la directiva.

#### **- Alegaciones de las partes**

## **Sobre la aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3**

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

21. En consecuencia, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 de la Directiva 2016/680 al no haber adoptado, al término del plazo fijado en el dictamen motivado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a dicha Directiva y al no haber comunicado, por tanto, esas disposiciones a la Comisión.

20. Por lo tanto, es preciso concluir que, al término del plazo fijado en el dictamen motivado, el Reino de España no había adoptado las medidas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva 2016/680 ni, por lo tanto, había comunicado tales medidas a la Comisión.

19. Por lo que se refiere a las alegaciones del Reino de España mediante las que pretende justificar la inobservancia del plazo de transposición de que se trata y que se basan, principalmente, en que el Gobierno español se encontraba en funciones durante el período pertinente, basta con recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar un incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión como la falta de transposición de una directiva dentro del plazo fijado (sentencia de 4 de octubre de 2018, Comisión/España, C-599/17, no publicada, EU:C:2018:813, apartado 23).

18. A este respecto, como se desprende tanto de la respuesta del Reino de España al escrito de requerimiento como del escrito de contestación presentado por dicho Estado miembro en el presente procedimiento, consta que, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, esto es, el 25 de marzo de 2019, el Reino de España no había adoptado las medidas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva 2016/680 ni, por lo tanto, había comunicado tales medidas a la Comisión.

17. En el caso de autos, dado que la Comisión remitió el dictamen motivado al Reino de España el 25 de enero de 2019, el plazo de dos meses que se le había señalado para cumplir sus obligaciones expiraba el 25 de marzo de 2019. Por lo tanto, la existencia o no del supuesto incumplimiento ha de apreciarse a la vista del estado de la legislación interna en vigor en esa 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].

16. 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 trate [sentencias 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].

15. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado, de manera que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta 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].

### **Apreciación del Tribunal de Justicia**

14. No obstante, este Estado miembro afirma que una serie de circunstancias muy excepcionales han retrasado las actividades del Gobierno y del Parlamento nacional con vistas a la adopción de las medidas de transposición necesarias, que serán comunicadas a la Comisión de conformidad con el artículo 63 de la Directiva 2016/680 desde el momento en que se adopten. Pese a reconocer que las circunstancias institucionales del caso de autos no permiten, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, justificar el incumplimiento reprochado, el Reino de España sostiene que dichas circunstancias son de singular relevancia a la hora de valorar la proporcionalidad de las sanciones propuestas por la Comisión.

13. El Reino de España no niega haber incumplido sus obligaciones de adoptar y comunicar las medidas de transposición de la Directiva 2016/680.

12. En el caso de autos, la Comisión estima que el Reino de España no ha cumplido ninguna de estas obligaciones.

11. Por otra parte, la Comisión sostiene que el Tribunal de Justicia ha declarado, en su sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 - Redes de alta velocidad) (C-543/17, EU:C:2019:573), que los Estados miembros están obligados a facilitar a la Comisión información clara y precisa e indicar inequívocamente las medidas legales, reglamentarias y administrativas mediante las cuales consideran haber cumplido las distintas obligaciones que les impone una directiva.

10. La Comisión alega asimismo que dicho Estado miembro ha incumplido sus obligaciones al no haber adoptado un acto positivo de transposición, puesto que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando una directiva prevé expresamente, como ocurre con el artículo 63 de la Directiva 2016/680, que las disposiciones que la transpongan deben hacer referencia a ella o ir acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial, es necesario, en cualquier caso, adoptar un acto positivo de transposición.

9. Según la Comisión, al no haber adoptado, a más tardar el 6 de mayo de 2018, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva 2016/680 o, en todo caso, al no haberle notificado esas disposiciones, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 de esa Directiva.

## **Alegaciones de las partes**

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

#### **Sobre el recurso**

8. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2019, se admitió la intervención de la República de Polonia en apoyo del Reino de España.

7. Al considerar que el Reino de España no había adoptado las medidas nacionales de transposición de la Directiva 2016/680 ni había comunicado dichas medidas, la Comisión interpuso el presente recurso el 4 de septiembre de 2019.

6. En su respuesta al dictamen motivado, de 27 de marzo de 2019, el Reino de España indicó que el procedimiento administrativo para la adopción de las medidas de transposición de la Directiva 2016/680 estaba en curso y debía concluir a finales del mes de julio de 2019. Precisó que el procedimiento parlamentario debía concluir a finales del mes de marzo de 2020. Este Estado miembro indicaba, además, que el retraso en la transposición se derivaba esencialmente del contexto político particular y de la necesidad de transponer la Directiva mediante una ley orgánica.

5. La respuesta del Reino de España, de 26 de septiembre de 2018, revela que, en dicha fecha, no se había adoptado todavía ninguna medida de transposición. Por tanto, el 25 de enero de 2019, la Comisión remitió un dictamen motivado a ese Estado miembro, en el que lo exhortaba a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las exigencias establecidas en la Directiva 2016/680 en un plazo de dos meses contados a partir de su recepción.

4. Al no haber sido informada por el Reino de España sobre la adopción y la publicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2016/680 al término del plazo de transposición fijado en su artículo 63, esto es, el 6 de mayo de 2018, la Comisión remitió a dicho Estado miembro, el 20 de julio de 2018, un escrito de requerimiento.

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

1. Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el 6 de mayo de 2018, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones. Aplicarán dichas disposiciones a partir del 6 de mayo de 2018. Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros podrán disponer que excepcionalmente y cuando suponga un esfuerzo desproporcionado, los sistemas de tratamiento automatizado establecidos con anterioridad al 6 de

mayo de 2016 sean conformes con el artículo 25, apartado 1, antes del 6 de mayo de 2023.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo, en circunstancias excepcionales, un Estado miembro podrá adaptar al artículo 25, apartado 1, un sistema de tratamiento automatizado a que se refiere el apartado 2 del presente artículo dentro de un plazo determinado después del período previsto en el apartado 2 del presente artículo, si de no hacer así surgieran serias dificultades para el funcionamiento de ese sistema de tratamiento automatizado concreto. Notificará a la Comisión los motivos de esas serias dificultades, así como los del período específico dentro del cual adaptará ese sistema de tratamiento automatizado concreto a lo dispuesto en el artículo 25, apartado 1. En cualquier caso, el período determinado no podrá ser posterior al 6 de mayo de 2026.
4. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.”

3. La presente Directiva no impedirá a los Estados miembros ofrecer mayores garantías que las que en ella se establecen para la protección de los derechos y libertades del interesado con respecto al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes.”

b) garantizar que el intercambio de datos personales por parte de las autoridades competentes en el interior de la Unión, en caso de que el Derecho de la Unión o del Estado miembro exijan dicho intercambio, no quede restringido ni prohibido por motivos relacionados con la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales.

a) proteger los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas y, en particular, su derecho a la protección de los datos personales, y

1. La presente Directiva establece las normas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales por parte de las autoridades competentes, con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y la prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública.

2. De conformidad con la presente Directiva, los Estados miembros deberán:

2 Según el artículo 1 de la Directiva 2016/680:

### **Marco jurídico**

- Que condene en costas al Reino de España.

- Que imponga a dicho Estado miembro, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, una suma a tanto alzado basada en un importe diario de 21 321,00 euros multiplicado por el número de días transcurrido entre el día siguiente al vencimiento del plazo de transposición fijado en dicha Directiva y el día en que se alcance la conformidad o, a falta de conformidad, el día en que se pronuncie la presente sentencia, siempre y cuando este importe supere la suma a tanto alzado mínima de 5 290 000 euros.

- Que imponga a dicho Estado miembro, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, una multa coercitiva diaria de 89 548,20 euros, con efecto a partir de la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia, por incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas de transposición de esta Directiva.

- Que declare que el Reino de España, al no haber adoptado, a más tardar el 6 de mayo de 2018, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO 2016, L 119, p. 89), o, en todo caso, al no haber comunicado esas disposiciones a la Comisión, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63, apartado 1, de la Directiva 2016/680.

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia:

### **Sentencia**

dicta la siguiente

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

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

integrado por el Sr. N. Wahl, Presidente de Sala, y el Sr. F. Biltgen (Ponente) y la Sra. L. S. Rossi, Jueces;

### **EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),**

parte coadyuvante,

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

apoyado por:

parte demandada,

Reino de España, representado por el Sr. L. Aguilera Ruiz, en calidad de agente,

contra

parte demandante,

Comisión Europea, representada por los Sres. D. Nardi y G. von Rintelen y por la Sra. S. Pardo Quintillán, en calidad de agentes,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo a los artículos 258 TFUE y 260 TFUE, apartado 3, el 4 de septiembre de 2019,

En el asunto C-658/19,

“Incumplimiento de Estado - Artículo 258 TFUE - Directiva (UE) 2016/680 - Tratamiento de datos personales - Prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales - Falta de transposición y de comunicación de las medidas de transposición - Artículo 260 TFUE, apartado 3 - Pretensión de condena al pago de una suma a tanto alzado y de una multa coercitiva

**de 25 de febrero de 2021 (\*)**

### **SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)**

Habida cuenta de la gravedad y de la duración de la infracción, el Tribunal de Justicia condena a España a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 15 000 000 de euros y, si el incumplimiento declarado persiste en la fecha en que se dicte la sentencia, una multa coercitiva diaria de 89 000 euros desde esa fecha y hasta que se haya puesto fin al incumplimiento declarado. La presente sentencia es la primera en la que el Tribunal de Justicia impone, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, los dos tipos de sanciones económicas al mismo tiempo.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia subraya que el conjunto de elementos jurídicos y fácticos que rodearon el incumplimiento declarado constituye un indicador de que la prevención efectiva de la repetición futura de infracciones análogas que afecten a la plena efectividad del Derecho de la Unión requiere adoptar una medida disuasoria, como la imposición de una suma a tanto alzado.

Por lo que respecta a las sanciones pecuniarias solicitadas por la Comisión, el Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, que la condena al pago de una multa coercitiva solo está justificada en principio mientras perdure el incumplimiento hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia declara que España ha persistido en su incumplimiento, puesto que, en la fecha de terminación de la fase escrita ante el Tribunal de Justicia, el 6 de mayo de 2020, no había adoptado ni comunicado las medidas necesarias para garantizar la transposición de las disposiciones de la Directiva al Derecho español. El Tribunal de Justicia considera que la condena al pago de una multa coercitiva constituye un medio apropiado para garantizar que dicho Estado miembro ponga fin, lo antes posible, al incumplimiento declarado. Sin embargo, el Tribunal de Justicia precisa que dicha multa coercitiva solo debe imponerse en la medida en que el

incumplimiento persista en la fecha en que se dicte la sentencia.

El Tribunal de Justicia considera que el incumplimiento declarado está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, toda vez que, al expirar ese plazo, no se informó a la Comisión sobre ninguna medida de transposición en el sentido de dicha disposición.

El Tribunal de Justicia señala que consta que, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión, el 25 de marzo de 2019, España no había adoptado las medidas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva ni comunicado dichas medidas a la Comisión.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia declara el incumplimiento de España.

España no niega haber incumplido sus obligaciones de adoptar y comunicar las medidas de transposición de la Directiva, y reconoce que las circunstancias institucionales muy excepcionales que, según ella, han retrasado las actividades del Gobierno y del Parlamento nacional con vistas a la adopción de las medidas de transposición necesarias (en particular, el carácter provisional del Gobierno español durante el período pertinente, que no disponía de una mayoría en el Congreso de los Diputados y estaba solo en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno) no permiten justificar el incumplimiento reprochado. No obstante, este Estado miembro afirma que las circunstancias mencionadas son de singular relevancia a la hora de valorar la proporcionalidad de las sanciones propuestas por la Comisión.

En su respuesta al dictamen motivado, de 27 de marzo de 2019, España indicó que el procedimiento administrativo para la adopción de las medidas de transposición de la Directiva estaba en curso y debía concluir a finales del mes de julio de 2019, y que el procedimiento parlamentario debía concluir a finales del mes de marzo de 2020. Indicaba, además, que el retraso en la transposición se derivaba esencialmente del contexto político particular y de la necesidad de transponer la Directiva mediante una ley orgánica.

El 20 de julio de 2018, al no haber sido informada por España sobre las medidas de transposición de la Directiva al término del plazo fijado (el 6 de mayo de 2018), la Comisión había remitido a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento para que le comunicara esas medidas. Dado que dicho escrito no surtió efectos, la Comisión remitió a España un dictamen motivado el 25 de enero de 2019 en el que la exhortaba a adoptar las medidas necesarias en un plazo de dos meses.

La Comisión considera que ese Estado miembro no ha adoptado las medidas nacionales de transposición de la Directiva ni comunicado dichas medidas. Por lo tanto, solicitó al Tribunal de Justicia que impusiera a España, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 3, por una parte, una multa coercitiva diaria de 89 548,20 euros por cada día de retraso a partir de la fecha del pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto, y, por otra, una suma a tanto alzado de unos 15 500 000 euros.

La Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que declarase que España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva de protección de datos personales en el marco de la prevención y detección de infracciones penales.