

**Asunto C-671/23****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

13 de noviembre de 2023

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Lituania)

**Fecha de la resolución de remisión:**

8 de noviembre de 2023

**Parte demandante:**

M

**Parte demandada:**

Lietuvos bankas (Banco de Lituania)

---

**Objeto del procedimiento principal**

El litigio principal tiene por objeto la anulación de la decisión de la Autoridad del Mercado Financiero del Banco de Lituania y la orden de adoptar medidas.

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Interpretación del artículo 59 de la Directiva 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo; artículo 267 TFUE, párrafo tercero.

**Cuestiones prejudiciales**

1. ¿Debe interpretarse el artículo 59 de la Directiva 2015/849 en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, cuando la autoridad nacional competente constata varias infracciones de diferentes conjuntos de requisitos con arreglo al artículo 59, apartado 1, letras a) a d), de la Directiva

2015/849 en una única inspección, cada una de esas infracciones se considera constitutiva de una infracción sistemática distinta, y cada una de ellas es objeto de una multa separada teniendo en cuenta la multa máxima establecida en la normativa nacional por la que se transpone la Directiva 2015/849?

2. ¿Debe interpretarse el artículo 59 de la Directiva 2015/849 en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, cuando la autoridad nacional competente constata varias infracciones del mismo conjunto de requisitos con arreglo al artículo 59, apartado 1, letras a) a d), de la Directiva 2015/849 en una única inspección, cada una de esas infracciones se considera constitutiva de una infracción sistemática distinta, y cada una de ellas es objeto de una multa separada teniendo en cuenta la multa máxima establecida en la normativa nacional por la que se transpone la Directiva 2015/849?

3. En caso de respuesta afirmativa a, al menos, una de las cuestiones anteriores, ¿qué criterios deben tenerse en cuenta para determinar si una infracción del artículo 59 de la Directiva 2015/849 es sistemática?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Considerando 59 y artículos 5 y 59 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO 2015, L 141, p. 73) (en lo sucesivo, «Directiva 2015/849»).

Sentencia de 24 de octubre de 2013, Comisión/Italia (C-151/12, EU:C:2013:690), apartado 26 y jurisprudencia citada.

Sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 60.

Sentencia de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo) (C-611/17, EU:C:2019:332), apartado 111.

Sentencia de 26 de marzo de 2020, ERG y otros, (C-496/18 y C-497/18, EU:C:2020:240), apartado 93 y jurisprudencia citada.

Sentencia de 12 de mayo de 2022, U.I. (Representante aduanero indirecto) (C-714/20, EU:C:2022:374), apartados 59 a 61.

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Artículo 2, apartado 7; artículo 9, apartados 1, 13, 14, 16 y 17; artículo 10, apartado 1; artículo 11, apartado 1, punto 4, y apartado 3; artículo 14, apartado 1,

punto 4, apartado 3, puntos 2 y 3, y apartado 5; artículo 16, apartado 2; artículo 22, apartados 1 y 2; artículo 29, apartado 1, puntos 2, 3, 4, 8, 9 y 10; artículo 29, apartado 2, apartado 3, punto 4, y apartado 7, artículo 34 y artículo 39, apartado 1, punto 2, de la Ley de la República de Lituania relativa a la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (en su versión modificada por la Ley n.º XIII-1440 de 30 de junio de 2018; en lo sucesivo, «Ley PBCFT»).

Ley de la República de Lituania relativa al Banco de Lituania (en su versión modificada por la Ley n.º XIII-1854 de 20 de diciembre de 2018; en lo sucesivo, «Ley del Banco de Lituania»), artículo 43<sup>3</sup>, apartados 7 a 10.

Punto 18.1 del procedimiento de cálculo de las multas aprobado mediante la resolución n.º 03-126 del Consejo de Administración del Banco de Lituania, de 10 de julio de 2018 (en lo sucesivo, «procedimiento»).

Puntos 4, 30, 31.3.4 y 33 de las Instrucciones para los participantes en los mercados financieros para la prevención del blanqueo de capitales y/o la financiación del terrorismo, aprobadas mediante la Resolución n.º 03-17 del Consejo de Administración del Banco de Lituania, de 12 de febrero de 2015 (versión inicial; en lo sucesivo, «Instrucciones»).

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 La decisión del director de la Autoridad del Mercado Financiero del Banco de Lituania, de 13 de noviembre de 2020, «Imposición de una sanción a M» (en lo sucesivo, «decisión impugnada») establece que la demandante M (en lo sucesivo, «demandante»), una entidad de dinero electrónico, cometió ocho infracciones de la Ley PBCFT y de las Instrucciones. El período examinado se extiende del 1 de abril de 2019 al 31 de marzo de 2020.
- 2 Se ha constatado que, durante dicho período, la demandante no estableció un proceso de evaluación de los riesgos de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo (en lo sucesivo, «BC/FT») en todas sus actividades ni llevó a cabo una evaluación de los riesgos en materia de BC/FT del conjunto de sus actividades, y que los procedimientos de evaluación del riesgo de los clientes establecidos y puestos en marcha por la demandante no permitían clasificar adecuadamente a los clientes en grupos de riesgo y, en consecuencia, la demandante incumplió los requisitos del artículo 29, apartado 1, punto 2, apartado 3, punto 4, y apartado 7, de la Ley PBCFT y los puntos 4 y 30 de las Instrucciones (infracción 1).
- 3 La identificación de clientes a distancia por parte de la demandante adolecía de importantes deficiencias, de modo que esta identificó incorrectamente a algunos de sus clientes personas físicas y, por lo tanto, incumplió los requisitos del artículo 9, apartado 1, artículo 10, apartado 1, y artículo 11, apartado 1, punto 4, y apartado 3, de la Ley PBCFT (infracción 2).

- 4 Se ha constatado que la demandante no se aseguró de que la identificación reforzada de clientes se aplicara correctamente en relación con los clientes de mayor riesgo y, en consecuencia, incumplió los requisitos del artículo 14, apartado 1, puntos 4 y 5, de la Ley PBCFT. La demandante no obtuvo la aprobación de los órganos de dirección antes de entablar una relación de negocios con una persona del medio político; tampoco adoptó las medidas adecuadas para detectar el origen de los activos y de los fondos con los que se iba a realizar la relación de negocios o transacción y, por lo tanto, incumplió los requisitos del artículo 14, apartado 3, puntos 2 y 3, de la Ley PBCFT (infracción 3).
- 5 Los procedimientos de la demandante para identificar a los clientes y verificar su identidad no garantizaban que el propósito e índole de la relación de negocios del cliente fueran claros y comprensibles en todos los casos; además, la demandante no siempre cumplió adecuadamente su obligación de comprender la naturaleza de la actividad del cliente como persona jurídica, incumpliendo así los requisitos del artículo 9, apartados 13 y 14, de la Ley PBCFT (infracción 4).
- 6 Se ha constatado que, durante el período examinado, la demandante no actualizó debidamente la información identificativa de los clientes y beneficiarios, en contra de lo dispuesto en el artículo 9, apartado 17, y el artículo 29, apartado 1, punto 8, de la Ley PBCFT y en el punto 33 de las Instrucciones (infracción 5).
- 7 Se ha señalado que la demandante no se aseguró de que las transacciones celebradas en el marco de la relación de negocios se ajustasen al perfil empresarial y al perfil de riesgo del cliente. Al no haberse realizado ningún análisis exhaustivo de las transacciones y de las operaciones de pago del cliente, la demandante no tenía un conocimiento suficiente de la conducta del cliente que le permitiera identificar correctamente las transacciones y operaciones sospechosas y, por lo tanto, incumplió el requisito del artículo 9, apartado 16, de la Ley PBCFT. Las medidas que la demandante adoptó para hacer un seguimiento de las relaciones y transacciones de los clientes eran insuficientes para gestionar adecuadamente los riesgos de BC/FT y, por ello, infringían el artículo 29, apartado 1, punto 3, y el artículo 16, apartado 2, de la Ley PBCFT (infracción 6).
- 8 Los controles y procedimientos internos de la demandante no garantizaban, en todos los casos, la correcta aplicación de las exigencias en materia de sanciones financieras y de medidas restrictivas internacionales, de modo que la demandante incumplió los requisitos del artículo 29, apartado 1, punto 4, de la Ley PBCFT y el punto 31.3.4 de las Instrucciones (infracción 7).
- 9 Se ha constatado que, durante el período examinado, la demandante no había designado a un miembro del consejo de administración responsable de la aplicación de las medidas de prevención del BC/FT previstas en la Ley PBCFT, incumpliendo así el requisito del artículo 22, apartado 1, de dicha Ley. El control interno de la demandante por lo que respecta a la gestión de los riesgos en materia de BC/FT no era suficientemente eficaz, la demandante no disponía de recursos humanos suficientes y no controló adecuadamente los procesos relacionados con

la prevención del BC/FT y, debido a las deficiencias que se habían detectado en la organización de las actividades de formación, el personal que aplicaba las medidas de prevención del BC/FT no estaba suficientemente informado de la importancia de las exigencias en materia de prevención del BC/FT, ni de sus funciones y responsabilidades, lo que dio lugar a un incumplimiento del artículo 22, apartado 2, y el artículo 29, apartado 1, puntos 9 y 10, de la Ley PBCFT (infracción 8).

- 10 La demandada, el Lietuvos bankas (Banco de Lituania; en lo sucesivo, «demandada»), impuso ocho multas por los incumplimientos constatados (55 000 euros por cada una de las infracciones 1, 2, 3, 6 y 7; 35 000 euros por cada una de las infracciones 4 y 5, y 25 000 euros por la infracción 8).
- 11 La demandada calculó el importe de las multas sobre la base de i) las disposiciones del artículo 43<sup>3</sup>, apartado 10, de la Ley del Banco de Lituania, y ii) el procedimiento. Así, consideró que las infracciones 1 a 7 eran graves y sistemáticas. La demandada calculó cada multa con arreglo a la multa máxima establecida por la Ley del Banco de Lituania (5 100 000 euros, ya que el 10 % del volumen de negocios bruto anual de la entidad era inferior a 5 100 000 euros). Para cada una de las infracciones 1, 2, 3, 6 y 7, consideradas graves, la demandada fijó el importe de base de las multas en el 30 % de la cuantía máxima de la multa y, para cada una de las infracciones 4, 5 y 8, consideradas menos graves, fijó el importe de base de la multa en el 20 % de dicha cuantía máxima. La demandada redujo estos importes de base de las multas por considerar que eran desproporcionadamente elevados en relación con los ingresos brutos de la demandante y que unas multas más bajas serían igualmente eficaces para prevenir la comisión de infracciones.
- 12 La demandante interpuso un recurso contra la decisión impugnada ante el órgano jurisdiccional de primera instancia. Mediante resolución de 21 de septiembre de 2021, el tribunal de primera instancia estimó parcialmente el recurso de la demandante y redujo la multa a 200 000 euros, pero desestimó la alegación de la demandante según la cual en el presente asunto debería haberse apreciado la comisión de una infracción única y sistemática de la Ley PBCFT.
- 13 La demandante interpuso entonces un recurso de apelación contra la sentencia del órgano jurisdiccional de primera instancia solicitando i) que se anulara la parte de la sentencia de dicho órgano jurisdiccional por la que se desestimaba el recurso de la demandante y ii) que se estimaran íntegramente las alegaciones de la demandante formuladas en primera instancia. En dicho recurso, la demandada, por su parte, solicitó que al órgano jurisdiccional que i) anulara la sentencia dictada en primera instancia y ii) desestimara el recurso de la demandante.

### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 14 La demandante sostiene que, en virtud del artículo 34 de la Ley PBCFT, las infracciones pueden clasificarse como graves o sistemáticas. A su juicio, en caso de pluralidad de infracciones graves, debe constatarse una única infracción

sistemática de la ley y solo puede imponerse una multa, cuyo importe máximo está establecido en la ley, por una infracción sistemática (artículo 39, apartado 1, punto 2, de la Ley PBCFT). La demandante alega asimismo que, según una interpretación lingüística del artículo 34 de la Ley PBCFT, se considera que los incumplimientos de un conjunto de requisitos (por ejemplo, los requisitos de identificación del cliente y del beneficiario establecidos en los artículos 9 a 15 de la Ley PBCFT) constituyen una única infracción grave. Además, la demandante sostiene que la decisión impugnada, al imponer varias multas, vulnera el principio *non bis in idem*. Así, al no haberse calificado la infracción como una única infracción sistemática, se impusieron varias multas por infracciones de requisitos similares del mismo artículo.

- 15 La demandada alega, remitiéndose al artículo 39, apartado 1, punto 2, de la Ley PBCFT, que puede imponerse una multa a una entidad financiera por al menos una infracción grave de la Ley PBCFT, pero que, sin embargo, no existe una disposición análoga en el caso de una infracción sistemática y, por consiguiente, una infracción solo puede considerarse sistemática cuando también se han cometido otras infracciones de la Ley PBCFT, tal y como establece el artículo 34, apartado 2. La demandada señala que las disposiciones de la Directiva 2015/849 pretendían reforzar los requisitos en materia de prevención del BC/FT con el fin de minimizar los riesgos en dicha materia en el ámbito de la Unión Europea y los efectos negativos que tienen sobre la economía y el sistema financiero. Según la demandada, considerar varias infracciones graves de la normativa en materia de BC/FT como una sola infracción grave o como una infracción única y sistemática sería, en principio, contrario a estos objetivos de la Directiva 2015/849. A su juicio, redundaría en interés de las entidades financieras que han cometido varias infracciones de la normativa en materia de BC/FT que estas se consideraran sistemáticas y que se les impusiera una única sanción en relación con dichas infracciones. La demandada alega asimismo que considerar varias infracciones diferentes como una única infracción impediría individualizar la sanción y que el hecho de no individualizar la multa impuesta con respecto a cada infracción (sin tener en cuenta la duración, la gravedad y otras circunstancias de cada infracción, y sin indicar una multa específica) impediría oponer una defensa adecuada.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 16 El órgano jurisdiccional remitente subraya que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, apartado 1, apartado 2, letra e), y apartado 3, letra a), de la Directiva 2015/849, pueden imponerse multas administrativas máximas de al menos 5 000 000 euros o hasta el 10 % del volumen de negocios anual total a una entidad financiera en caso de incumplimiento grave, reiterado y sistemático, o una combinación de estas características, de los requisitos establecidos en el artículo 59, apartado 1, letras a) a d), de dicha Directiva.



- 17 El artículo 39, apartado 1, punto 2, de la Ley PBCFT establece que el Banco de Lituania tiene derecho a imponer una multa de 2 000 a 5 100 000 euros (si el 10 % del volumen de negocios anual bruto es inferior a 5 100 000 euros) a una entidad financiera por infracciones de la Ley PBCFT, cuando la entidad financiera infrinja sistemáticamente dicha Ley, o cometa una infracción única y grave de esta, o incumpla la ley de forma reiterada en el plazo de un año a partir de la fecha de imposición de una sanción por incumplimiento de la ley. Cabe señalar que el tenor de esta disposición («cuando una entidad financiera [...] infrinja sistemáticamente la presente Ley o cometa una única infracción grave de esta») difiere de la redacción del artículo 59, apartado 1, de la Directiva 2015/849, que se refiere al «incumplimiento grave, reiterado y sistemático, o una combinación de estas características», toda vez que el artículo 39, apartado 1, punto 2, de la Ley PBCFT se refiere a «una única infracción grave de esta». Por lo tanto, se plantea la cuestión de si, en el presente asunto, el artículo 39, apartado 1, punto 2, de la Ley PBCFT transpone correctamente el artículo 59 de la Directiva 2015/849, y si la interpretación que propone la demandada del artículo 39, apartado 1, punto 2, de la Ley PBCFT es conforme con el artículo 59 de la Directiva 2015/849.
- 18 El órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 59, apartado 1, de la Directiva 2015/849 se refiere a los casos en los que se infringen de manera grave los conjuntos de requisitos establecidos en las letras a) a d), y que en el artículo 34, apartado 1, puntos 1 a 3, de la Ley PBCFT se define una infracción grave como una infracción de las disposiciones de la Ley PBCFT por las que se transponen, entre otros, los requisitos establecidos en el artículo 59, apartado 1, letras a) a d), de la Directiva 2015/849, sin especificar ningún otro elemento cualitativo o cuantitativo de dicha infracción; el artículo 34, apartado 1, punto 4, de la Ley PBCFT define una infracción grave como el caso en que una entidad financiera no haya establecido los procedimientos de control interno contemplados en el artículo 29 de dicha ley.
- 19 El órgano jurisdiccional remitente señala que, en su opinión, la redacción del artículo 34, apartado 2, punto 2, de la Ley PBCFT («cuando se constaten simultáneamente infracciones que comprendan varios conjuntos de requisitos») implica que, para constatar una infracción sistemática con arreglo a dicha disposición, es necesario demostrar que se han infringido más de uno de los conjuntos de requisitos establecidos en dicha disposición. Sin embargo, el artículo 59, apartado 1, de la Directiva 2015/849 no parece exigir que, para que una infracción se considere sistemática, deba constatarse necesariamente el incumplimiento de varios conjuntos de requisitos, como sí hace el artículo 34, apartado 2, punto 2, de la Ley PBCFT. El órgano jurisdiccional remitente señala que, en el presente asunto, la demandada identificó i) infracciones de varios conjuntos de requisitos diferentes e ii) infracciones reiteradas de un conjunto de requisitos del artículo 34, apartado 2, punto 2, de la Ley PBCFT, que consideró como infracciones sistemáticas distintas, que fueron objeto de multas separadas.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente indica que las disposiciones de la Ley PBCFT, cuya infracción se constató en la decisión impugnada, transponen diversas

disposiciones de la Directiva 2015/849. Por ejemplo, al declarar la infracción 3, se identificaron infracciones, entre otras, del artículo 14, apartado 3, puntos 2 y 3, de la Ley PBCFT, que transpone las disposiciones pertinentes del artículo 20 de la Directiva 2015/849. En cuanto a la infracción 4, se constataron infracciones del artículo 9, apartados 13 y 14, de la Ley PBCFT, mediante el que se transpone el artículo 13, apartado 1, letras b) y c), de la Directiva 2015/849. Al declarar la infracción 6, se constató una infracción, entre otras, en relación con el artículo 16, apartado 2, de la Ley PBCFT por el que se transponen los artículos 33, 34 y 35 de la Directiva 2015/849.

- 21 El órgano jurisdiccional remitente señala que el texto de la Directiva 2015/849 no contiene una definición detallada de infracción sistemática o grave y que el artículo 5 de la Directiva 2015/849 establece que, «dentro de los límites establecidos por el Derecho de la Unión, los Estados miembros podrán adoptar o mantener disposiciones más estrictas en el ámbito regulado por la presente Directiva, con el fin de prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo». Además, el artículo 59, apartado 4, de la Directiva 2015/849 establece que «los Estados miembros podrán permitir a las autoridades competentes imponer tipos adicionales de sanciones administrativas además de las referidas en el apartado 2, letras a) a d), o imponer sanciones pecuniarias administrativas que superen los importes indicados en el apartado 2, letra e), y en el apartado 3». De este modo, los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para adoptar disposiciones más estrictas dentro de los límites que establece el Derecho de la Unión. Sin embargo, es dudoso que estas disposiciones de la Directiva 2015/849 puedan interpretarse en el sentido de que confieren a los Estados miembros una facultad discrecional para adoptar disposiciones de Derecho nacional en virtud de las cuales la autoridad nacional competente pueda imponer varias multas por infracciones comprobadas en una misma inspección, calculándose cada una de ellas de conformidad con el límite máximo previsto por la legislación nacional (en el presente asunto, 5 100 000 euros), cuando se constate que se han infringido los requisitos establecidos en el artículo 59, apartado 1, letra a), de la Directiva 2015/849.
- 22 Dado que el artículo 59, apartado 1, de la Directiva 2015/849 se refiere a los casos «de incumplimiento grave, reiterado y sistemático, o una combinación de estas características, de los requisitos establecidos en» sus letras a) a d), y que el artículo 59, apartado 3, letra a), establece que los Estados miembros velarán por que, cuando la entidad obligada de que se trate sea una entidad financiera, también puedan aplicarse multas administrativas máximas de al menos 5 000 000 euros o hasta el 10 % del volumen de negocios anual total, el órgano jurisdiccional remitente considera que, cuando se constate la infracción a que se refiere el artículo 59, apartado 1, de la Directiva 2015/849, esta debe ser objeto de una única sanción pecuniaria administrativa, cuyo importe máximo se establece en el artículo 59, apartado 3, letra a), de la Directiva 2015/849. Si pudieran imponerse multas distintas por cada una de las infracciones concurrentes contempladas en el artículo 59, apartado 1, de la Directiva 2015/849, el importe máximo total de las multas concurrentes podría ser muchas veces superior a la multa máxima



establecida en el artículo 59, apartado 3, letra a), de la Directiva 2015/849, y cabe preguntarse si tal situación sería conforme con los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad.

DOCUMENTO DE TRABAJO