

Marco institucional de las sanciones comunitarias¹

Mariano López Benítez²

Sumario: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. LOS FUNDAMENTOS DEL PODER SANCIONADOR DE LA COMUNIDAD. III. LA EXTENSIÓN DE LAS COMPETENCIAS SANCIONADORAS DE LA COMUNIDAD. IV. EL PAPEL DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL ÁMBITO DE LAS SANCIONES COMUNITARIAS. V. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS SANCIONES COMUNITARIAS. VI. ÓRGANOS E INSTITUCIONES COMUNITARIAS CON COMPETENCIAS EN MATERIA SANCIONADORA. VII. EL ENSAYO DE UN CÓDIGO GENERAL EN MATERIA SANCIONADORACOMUNITARIA:EL REGLAMENTO CE, EURATOM/2988/1995, DE 18 DE DICIEMBRE. 1. Finalidad y posición ordinamental del Reglamento 2988. 2. El concepto de “irregularidad”: medidas y sanciones administrativas como respuesta a las mismas. 3. Tipología de sanciones administrativas: algunos problemas de delimitación. 4. Legalidad e irretroactividad en el Reglamento 2988/1995. VIII. BREVE REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO Y A LAS SANCIONES FINANCIERAS QUE PUEDEN IMPONERSE EN MATERIA DE AUTORIZACIONES DE COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Pese a la voluminosa producción científica existente en materia de sanciones administrativas, no se prodigan en la doctrina española los estudios relativos a la potestad sancionadora en el ámbito del Derecho Comunitario³. Contrasta esta situación

1 Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación DER2009-12146, titulado “La actividad administrativa de limitación: nuevas orientaciones en las actividades reguladas, la ordenación de mercados y el régimen sancionador”.

2 Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Córdoba.

3 Sin ánimo exhaustivo merecen mención los trabajos de Adán Nieto Martín, *Fraudes comunitarios*, Barcelona, 1996 y “El Derecho sancionador administrativo comunitario”, *Justicia Administrativa. Número extraordinario dedicado a Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*, 2001, págs. 259-277; E. Bacigalupo Zapater, *Sanciones administrativas (Derecho español y comunitario)*, Colex, Madrid, 1991; R. Carnevali Rodríguez, *Derecho penal y derecho sancionador de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2001; L. Díez Picazo, “Derecho comunitario y medidas sancionadoras”, *REDA* n° 78 (1993), págs. 251-273

con la creciente relevancia que las sanciones comunitarias van adquiriendo en el cotidiano panorama del ordenamiento comunitario y de los ordenamientos de los diversos Estados miembros⁴. No constituye, desde luego, nuestra intención en el breve marco de esta colaboración dibujar un acabado cuadro del régimen jurídico de esta clase de sanciones, sino mucho más humildemente describir un *rapport* sobre el marco institucional en el que se desenvuelve la potestad sancionadora en o *derivada del* ordenamiento comunitario. Esta última afirmación ya nos pone sobre aviso de que, en efecto, la primera tarea que se impone al abordar esta temática es delimitar muy exactamente el objeto del que se habla porque el concepto de sanción comunitaria no es, desde luego, un término unívoco.

Haciendo abstracción en este momento de la dificultad que entraña construir un concepto de sanción en el Derecho comunitario, lo que aquí queremos resaltar es que, cuando hablamos de las sanciones comunitarias o de las sanciones en el ámbito comunitario, podemos estar refiriéndonos en realidad a varias cosas a la vez: la de las sanciones que se tipifican y aplican por las instituciones comunitarias; la de las sanciones que se tipifican por las instituciones comunitarias, pero se ejecutan por los órganos y autoridades de los Estados miembros; y la de las sanciones previstas en los ordenamientos nacionales que se escogen, eligen y aplican por los Estados miembros para asegurar el cumplimiento de los objetivos y finalidades del Derecho Comunitario⁵ y que pueden adoptar técnicas de proposición normativa diversas⁶. Ahora

4 De todos modos, como expresa Maitèna Poelemans, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire. Contribution à l'étude du système répressif de l'Union européenne*, Bruylant-LGDJ, Bruselas-Paris, 2004, págs. 1 y 2, en lo que constituye probablemente el mejor y más completo y actualizado estudio existente sobre la materia, llama la atención sobre las imperfecciones y carencias que todavía presenta el sistema jurídico-sancionatorio comunitario, derivado, por un lado, de que la prioridad de las instituciones comunitarias no ha consistido tanto en garantizar la aplicación de las normas comunitarias como más propiamente en la elaboración y adopción de la regla. Por otro lado, destaca igualmente las imperfecciones del propio derecho comunitario en su aplicación.

5 La doctrina otorga distintas denominaciones a estos tres tipos de sanciones. Por ejemplo, R. CARNEVALI, *Derecho Penal...*, cit., pág. 168, llama a las primeras *sanciones comunitarias directas*, porque sobre ellas “la CE tiene competencia exclusiva tanto en la prescripción de la norma como en la imposición de la sanción”; *sanciones comunitarias indirectas*, denomina, en cambio, al segundo modelo, puesto que “la base jurídica está en la normativa comunitaria, pero la aplicación la realizan los Estados miembros”; y, *sanciones nacionales* son, finalmente, las restantes. Sin embargo, M. Poelemans, *La sanction...*, cit., págs. 221 y 222 reserva para el segundo modelo el nombre de *sanciones mixtas*.

6 Junto al modelo puro de que la norma comunitaria no haya previsto nada al respecto, del que hablaremos más adelante a propósito de la opinión mantenida por el Tribunal de Justicia en estos casos, creemos englobables dentro de este modelo de sanciones comunitarias los casos en que el enunciado de la proposición normativa comunitaria adopta alguno de los siguientes tenores: a) “los Estados miembros adoptarán todas las medidas oportunas para garantizar que las disposiciones destinadas a sancionar las infracciones de los derechos nacionales de propiedad correspondientes sean aplicables a las infracciones de la protección comunitaria de obtención vegetal” (art. 107 del Reglamento 1994/2100, de 20 de julio); b) “Los Estados miembros regularán asimismo las medidas y las sanciones aplicables a las infracciones de la legislación alimentaria y de la legislación relativa a los piensos. Esas medidas y sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias” (art. 17.2 del Reglamento 178/2002, de 28 de enero, de Seguridad Alimentaria); c) “Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de lo dispuesto en el presente Reglamento y en sus medidas de aplicación cometidas por los fabricantes y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su ejecución. Las sanciones establecidas serán

bien, de cara a conferirle un sentido unitario al de, por sí, equívoco concepto de sanción comunitaria, parece que el elemento o el dato que ha de actuar como nexo o aglutinante de esta variada tipología sancionadora es que los incumplimientos que con estas sanciones se castiguen, salvaguarden directamente bienes, valores y principios jurídicos propios del ordenamiento comunitario, con independencia de que sean las instituciones comunitarias o los órganos y autoridades de los Estados miembros quienes se encarguen, según los casos, de dictar y aplicar las sanciones correspondientes.

Cada una de estas variedades plantea, a su vez, una serie de cuestiones que, en algunos casos, son comunes a los tres tipos de sanciones aludidas y, en cambio, en otros, son específicas de alguna de ellas. Así, junto al eterno problema epistemológico concerniente a los fundamentos de este poder sancionatorio, es preciso referirse también aquí a la naturaleza jurídica que presenta esta amplia tipología de sanciones, a los órganos y autoridades que las imponen, a las normas y principios que las regulan y a los ámbitos o materias sobre los que fundamentalmente se despliegan. Por la propia contención que nos hemos impuesto no vamos a ir más allá en esta colaboración, aunque seamos conscientes de que con esta decisión quedan en el tintero para mejor ocasión y para mejores plumas aspectos cruciales del régimen jurídico de las sanciones comunitarias como los relativos a las personas destinatarias de las mismas⁷ o al régimen de garantías, tanto formales como materiales, que juegan en este importante sector del Derecho.

II. LOS FUNDAMENTOS DEL PODER SANCIONADOR DE LA COMUNIDAD

Existiendo, como ya hemos destacado, varios tipos de sanciones dentro de lo que convencionalmente podemos caracterizar como sanciones comunitarias, parece oportuno que, a la hora de discernir sobre sus fundamentos, distingamos, por un lado, dónde están los fundamentos de la Comunidad para establecer y para aplicar sanciones, y dónde se hallan, por otro lado, las bases para que los Estados puedan aplicar tanto las sanciones establecidas por las instituciones comunitarias como, a falta de éstas, su propia normativa sancionadora para garantizar la plena efectividad del Derecho comunitario.

efectivas, proporcionadas y disuasorias" (art. 16 del Reglamento 2009/661, de 13 de julio, de seguridad de vehículos de motor".

7 Como destaca M. Poelemans, *La sanction...* cit., pág. 33, "la particularidad de las sanciones en el orden comunitario radica en el hecho de que pueden imponerse no sólo a los Estados miembros, sino también a sus nacionales. Aquí radica su fundamental diferencia con el Derecho internacional clásico". En este sentido, el art. 7 del Reglamento CE, Euratom/2988/1995, del que trataremos más detenidamente en otro lugar de este trabajo, preceptúa que "las medidas y sanciones administrativas comunitarias podrán aplicarse a los agentes económicos mencionados en el art. 1, es decir, a las personas físicas o jurídicas y a las demás entidades a las cuales el Derecho nacional reconozca capacidad jurídica, que hayan cometido la irregularidad. Podrán también aplicarse a las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad, así como a las obligadas a responder de la irregularidad o a evitar que sea cometida".

Se ha subrayado con acierto que no es posible encontrar una norma que atribuya a la Comunidad una competencia general para sancionar; sin embargo, sí es posible encontrar en los tratados disposiciones específicas que habilitan para ello. Tanto el Tratado CECA, en diversos preceptos, como el art. 83 del Tratado EURATOM no sólo atribuyen potestad sancionadora a las Autoridades que ellos crean, sino que también ponen sobre el mantel una amplia panoplia de sanciones, consideradas por la doctrina que se ha ocupado de su estudio, como verdaderas sanciones administrativas⁸. Muy claramente, el art. 83 del Tratado EURATOM dispone en este sentido que:

“En caso de incumplimiento por parte de las personas o empresas de las obligaciones que se les asigna en el presente capítulo, la Comisión podrá imponerles sanciones. Estas sanciones consistirán, por orden de gravedad, en:

- a) una amonestación
- b) la supresión de ventajas especiales, como ayuda financiera o técnica
- c) la colocación de la empresa, durante un período máximo de cuatro meses, bajo la administración de una persona o de un órgano colegiado, designado de común acuerdo entre la Comisión y el Estado del que dependa la empresa;
- d) la retirada, total o parcial, de los materiales básicos o materiales fisiónables especiales”.

En el ámbito del Tratado CE no es factible encontrar atribuciones tan claras como las que lucen en los dos anteriores Tratados de la CECA y de EURATOM. No obstante, desde un primer momento, el art. 87 (actual, 83) TCE habilitaba al Consejo para que adoptase reglamentos o directivas que asegurasen la aplicación de los principios enunciados por el Tratado en materia de derecho de la competencia. En concreto, la citada disposición emplazaba al Consejo para que, en particular, proveyese normas que garantizasen la observancia de las prohibiciones fijadas por el Tratado mediante “el establecimiento de multas y multas coercitivas”. El Reglamento 17/1962, del Consejo, de 6 de febrero, respondiendo al cumplimiento de este mandato, prevé en este sentido sanciones pecuniarias (art. 15)⁹, susceptibles de control por

8 Numerosos son, en efecto, los preceptos del TCECA que hacen alusión a sanciones. *Vid.* en este sentido, los arts. 47; 50.3; 58.4; 65.5; y 66.6 y 7.

9 “1. La Comisión podrá, mediante decisión, imponer a las empresas y a las asociaciones de empresas multas por un importe de cien a cinco mil unidades de cuenta cuando, deliberadamente o por negligencia: a) den indicaciones inexactas o desfiguradas en el supuesto de una solicitud presentada en aplicación del artículo 2 o de una notificación en aplicación de los artículos 4 y 5.; b) proporcionen información inexacta en respuesta a una petición efectuada en aplicación del apartado 3 ó 5 del artículo 11 o del artículo 12, o no proporcionen información en el plazo fijado en una decisión adoptada en virtud del apartado 5 del artículo 11; c) presenten de forma incompleta, en el caso de verificaciones efectuadas en virtud del artículo 13 o del artículo 14, los libros u otros documentos profesionales requeridos o no se sometan a las verificaciones ordenadas mediante decisión tomada en aplicación del apartado 3 del artículo 14. 2. La

el Tribunal de Justicia (art. 17), cuya finalidad, como ha indicado la jurisprudencia, no es otra que “reprimir comportamientos ilícitos, así como prevenir su repetición”¹⁰, para lo cual parece oportuno “encomendar a la Comisión la facultad de imponer multas con el fin de permitirle cumplir la misión de vigilancia que le otorga el Derecho comunitario”¹¹.

Con posterioridad, las modificaciones operadas en el contenido del TCE por el Tratado de Amsterdam, ha atribuido, por un lado, al Consejo la potestad de “imponer multas de una magnitud apropiada” a los Estados miembros que presenten un déficit excesivo (art. 104.11 TCE), todo ello, tras un prolijo procedimiento de advertencias, informaciones y requerimientos que enumera con gran detalle el art. 104 TCE¹². Por otro lado, el art. 110.3 TCE, también en el ámbito de la política económica

Comisión podrá, mediante decisión, imponer a las empresas y asociaciones de empresas multas que vayan de un mínimo de mil unidades de cuenta a un máximo de un millón de unidades de cuenta, pudiéndose elevar este límite máximo hasta el diez por ciento del volumen de negocios alcanzado durante el ejercicio económico precedente por cada empresa que hubiere tomado parte en la infracción cuando, deliberadamente o por negligencia: a) cometan una infracción a las disposiciones del apartado 1 del artículo 85, o del artículo 86 del Tratado, o; b) contravengan una obligación impuesta en virtud del apartado 1 del artículo 8. Para establecer la cuantía de la multa, se tomará en consideración, además de la gravedad de la infracción, la duración de ésta. 3. Se aplicarán las disposiciones de los apartados 3 a 6 del artículo 10. 4. Las decisiones tomadas en virtud de los apartados 1 y 2 no tendrán carácter penal. 5. Las multas previstas en la letra a) del apartado 2 no podrán ser impuestas a causa de actuaciones: a) posteriores a la notificación a la Comisión y anteriores a la decisión mediante la cual la Comisión acuerde o deniegue la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado, siempre que tales actuaciones se encuentren dentro de los límites de la actividad descrita en la notificación; b) anteriores a la notificación de los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas existentes en la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento, siempre que esta notificación se haya hecho dentro de los plazos previstos en el apartado 1 del artículo 5, y en el apartado 2 del artículo 7. 6. Las disposiciones del apartado 5 no serán aplicables a partir del momento en que la Comisión haya hecho saber a las empresas interesadas que, tras un examen provisional, estima que se reúnen las condiciones de aplicación del apartado 1 del artículo 85 del Tratado, y que no ha lugar a la aplicación del apartado 3 del artículo 85”.

Sobre el mismo esquema del Reglamento 17/1962, y también con el ánimo de sancionar las conductas que infrinjan lo previsto por el Tratado en materia de Derecho de la competencia, se dictó el Reglamento 11/1960, de 27 de junio, de supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, que prevé sanciones tanto de los Estados (con audiencia de la Comisión) como de la propia Comisión (arts. 16 y 17). En la misma línea se movía el Reglamento 1017/1968, de 19 de julio, en la actualidad derogado por el Reglamento 169/2009, de 26 de febrero, que aplicaba las normas de la competencia a los sectores de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable. Finalmente, el Reglamento 2004/139/CE, de 20 de enero, que ha sustituido en materia de control de concentraciones de empresa al Reglamento 4064/1989, de 21 de diciembre, autoriza a la Comisión para imponer sanciones a las empresas que, entre otros comportamientos ilícitos, suministren información incorrecta o incompleta, se opongan a las inspecciones u omitan realizar las notificaciones legalmente previstas.

10 STJCE de 15 de julio de 1970, *ACF Chemiefarma/Comisión*, as 41/69, apartados 172-174. En el mismo sentido, entre otras la STJCE de 7 de junio de 1983, *Musique Diffusion française y otros/Comisión*, as. acms. 100/80 a 103/80, ap. 105

11 STJCE de 7 de junio de 2007, *Caso Britannia Alloys and Chemicals Ltd contra Comisión*, as. C-76/06 P, ap. 22

12 Estas sanciones, desarrolladas por los arts 11 a 16 del Reglamento 1997/1467/CE, de 7 de julio, difieren notablemente de las sanciones comunitarias de las que hablamos en este estudio, puesto que, por un lado, se imponen únicamente a los Estados miembros que incumplan las obligaciones de estabilidad económica como un último remedio tras una larguísima secuencia de requerimientos, advertencias y co-

y monetaria –y, más en concreto, en el ámbito de ésta última-, autoriza al Banco Central Europeo a que “dentro de los límites y en las condiciones adoptados por el Consejo”, pueda imponer “multas y pagos periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de los reglamentos y decisiones del mismo”.

La lectura de estos preceptos del Tratado CE, que claramente fundamentan el despliegue de un poder sancionador de la Comunidad, al menos, en estos dos ámbitos del derecho de la competencia y de la unión económica y monetaria, suscita a la vez multitud de interrogantes con respecto a aquel poder sancionador. En primer lugar, conviene preguntarse si a falta de un reconocimiento general de potestad sancionadora a favor de la Comunidad, ésta hemos de entenderla circunscrita a aquellos dos campos o si, por el contrario, puede ser objeto de una interpretación extensiva.

Otra segunda cuestión atiende no tanto al aspecto relativo a qué órganos o instituciones comunitarias pueden aplicar sanciones, cuanto más propiamente al de quiénes están legitimados para establecerlas. Es evidente que, en el supuesto de que a las competencias sancionadoras de la Comunidad, otorguemos una interpretación extensiva, ésta última cuestión que nos planteamos se presentará en toda su crudeza.

Por último, aunque ello no sea un extremo que toque directamente a los fundamentos del poder sancionar de la Comunidad, sí que resulta preciso, al menos, dejar anotado que las disposiciones aludidas tanto del Tratado CE como de los Tratados CECA y EURATOM relatan un amplísimo abanico de medidas que pueden adoptarse

municaciones no atendidas; y, por otro lado, parece que su finalidad más que represiva lo que trata es de reconducir al redil de la estabilidad económica al Estado incumplidor.

Algo parecido a esto último sucede con las sanciones previstas en el art. 7 del Tratado de la Unión Europea, en cuya virtud el Consejo puede decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del Tratado al Estado con respecto al cual se constate la existencia de un riesgo claro de violación grave de los principios contemplados en el art. 6.1 del Tratado de la Unión. Como bien advierte, M. Poelemans, *La sanction...*, cit., pág. 54, la finalidad de estas sanciones no es castigar, sino hacer cesar la perturbación.

Pese al nombre que la reglamentación comunitaria les otorga, tampoco creemos que sean sanciones en sentido estricto las “sanciones” contractuales previstas en materia de contratación pública por el art. 96 del Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas (Reglamento CE, EURATOM/1605/2002, de 25 de junio), a las que más propiamente habría tal vez que calificar como penalidades establecidas por el propio contrato para castigar los incumplimientos contractuales.

En fin, por razones conceptuales ya muy definidas tanto en el Derecho comunitario como en los ordenamientos nacionales, no son sanciones las multas coercitivas que se establecen no sólo en algunos preceptos del Tratado, sino en numerosas normas de Derecho derivado y cuyo objeto y finalidad no es castigar, sino estimular el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Este mismo carácter de multa coercitiva o *astrainte* es la que tiene la sanción prevista en el art. 228 TCE (antiguo art. 171) en cuya virtud el Tribunal de Justicia puede imponer a un Estado miembro que haya incumplido la obligación de ejecutar una sentencia de declaración de incumplimiento. En este sentido, ténganse en cuenta las Comunicaciones de 21 de agosto de 1996 y de 28 de febrero de 1997, ésta última estableciendo el método de cálculo de la multa coercitiva prevista en el art. 228 TCE.

ante los incumplimientos de la normativa comunitaria, medidas que no siempre pueden ser consideradas sanciones y no siempre tampoco sanciones administrativas.

III. LA EXTENSIÓN DE LAS COMPETENCIAS SANCIONADORAS DE LA COMUNIDAD

Abordando la primera de las cuestiones suscitadas, hay que indicar que, aunque en sus orígenes fue muy controvertida doctrinalmente, parece que con el aval de la jurisprudencia ha terminado por imponerse una interpretación extensiva en materia del reconocimiento de las competencias sancionadoras de la Comunidad. En este sentido, las bases sobre las que operado esta extensión han sido, por un lado, la plena realización de las políticas comunes, y, por otro lado, el adecuado funcionamiento del mercado interior.

Por lo que respecta a la consecución de las políticas comunes, pieza clave en la creación y pervivencia de la Comunidad, son abundantes los preceptos del TCE que habilitan a las instituciones comunitarias para adoptar *todas las medidas necesarias* que resulten acordes para el logro de los objetivos enunciados por dichas políticas. No obstante, probablemente sea el ámbito de la Política Agraria Común aquél en el que tal extensión se haya verificado de forma más efectiva. En la importantísima STJCE de 27 de octubre de 1992, el órgano jurisdiccional comunitario justifica sobre la base del antiguo art. 40.3 (actual, 34.2) del TCE la plena competencia sancionadora de la Comunidad en materia de política agrícola¹³. Frente a la alegación del Estado alemán de que la medida prevista en el art. 6.6 del Reglamento 3007/1984, exclusión del régimen de ayudas del sector del ovino de aquellos productores que hubiesen cometido irregularidades, constituía una sanción que no encontraba encaje en las disposiciones del Tratado, ya que el art. 87.2 a) [actual, 83.2 a)] sólo autorizaba la imposición de multas, el Tribunal subraya abiertamente los objetivos de la Política Agraria Común como razón que justifica la adopción de la medida propuesta por el Reglamento comunitario y como argumento que explica también la competencia sancionadora de la Comunidad en esta materia:

“A este respecto, procede señalar que, como reconoce el propio Gobierno alemán, las exclusiones, así como los incrementos, están destinadas a combatir las numerosas irregularidades que se cometen en el marco de las ayudas a la agricultura y que, por gravar onerosamente el presupuesto de la Comunidad, pueden poner en peligro las acciones emprendidas por las Instituciones en este ámbito para estabilizar los mercados, mantener el nivel de vida de los agricultores y garantizar precios razonables en los suministros a los consumidores.

Por otra parte, procede añadir que corresponde exclusivamente al legislador comunitario determinar las soluciones más adecuadas a fin de alcanzar los objeti-

13 STJCE de 27 de octubre de 1992, *República Federal de Alemania contra Comisión*, as. C-240/90.

vos de la política agrícola común. En el presente caso, el legislador comunitario, al establecer exclusiones para reprimir las irregularidades cometidas por los operadores en el marco de los regímenes de subvención de que se trata en el presente recurso, no se ha excedido de los límites de sus facultades” (apartados 19 y 20).

Como entre nosotros ha resaltado Adán Nieto, el valor incuestionable que proyecta esta sentencia del Tribunal de Justicia, es que subraya que la Comunidad tiene competencias sancionadoras siempre y cuando justifique su utilidad y adecuación¹⁴. Se impone así, en palabras de Maitena Poelemans, la adopción de un criterio funcional en la explicación de las competencias sancionadoras de la Comunidad, en cuya virtud cualquier sanción contenida en un texto de derecho derivado resulta legítima en la medida en que sea necesaria para realizar los objetivos del Tratado y de las políticas comunes y en la medida igualmente en que la Comunidad goce de competencias normativas para la aplicación de las citadas políticas¹⁵.

Uniendo estas concepciones utilitaristas a las reflexiones que la STJCE de 27 de octubre de 1992 contiene sobre la conveniencia de tutelar la integridad de los presupuestos comunitarios, surge otra de las líneas de progresión para el avance de la competencia sancionadora de la Comunidad: la que se refiere a la lucha contra el fraude y a la protección de los intereses financieros de la Comunidad. La apelación del art. 280.4 TCE a que el Consejo adopte las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y la lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad “con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados miembros” constituye una habilitación para que la Comunidad ejerza amplias competencias sancionadoras al respecto. Por ello, no resulta extraño que, antes de que el art. 280 TCE alcanzase en Amsterdam su vigente fisonomía, la Comunidad ya emanara sobre la base de la primitiva redacción conferida a aquel precepto por el Tratado de Maastricht¹⁶, el fundamental Reglamento 2988/1995, de 18 de diciembre, considerado por muchos como un verdadero “código general” de las sanciones en el ámbito comunitario y del que hablaremos más adelante. La pertinencia de esta reforma del Tratado y la conveniencia misma del Reglamento aludido se veían, dentro de esa concepción utilitarista o funcional de la que hablamos, como una necesidad lógica para proteger los recursos financieros de la Comunidad, ya que el caso del “maíz griego” había mostrado muy a las claras lo insuficiente que, para aquellos fines, resultaba confiarlo íntegramente a los Estados, en virtud de lo previsto en el art. 5 TCE (hoy, 10). En dicho caso, tratado por la STJCE de 21 de septiembre de 1989, la República Helénica, arguyendo variadas excusas, había dejado de percibir cualquier exacción reguladora por las cantidades de maíz que Grecia había importado de Yugoslavia para después exportarlas a Bélgica en calidad de maíz griego¹⁷.

14 “El Derecho sancionador administrativo...”, cit., pág. 264.

15 *La sanction...*, cit., pág. 103.

16 Sobre la génesis de este precepto y las reticencias y celos que suscitó en los Estados miembros, véase el documentado análisis de M. Poelemans, *La sanction...* cit., págs. 107-109.

17 STJCE de 21 de septiembre de 1989, *Comisión contra República Helénica*, as. 68/88. Esta decisión jurisprudencial es calificada por M. Poelemans, op. cit., pág. 107 la “fuente de inspiración” de la reforma auspiciada por Maastricht, introduciendo la primitiva redacción del art. 280 TCE

El Tribunal, en unas consideraciones que no nos resistimos a transcribir, rechaza el proceder de la República Helénica:

“Según la Comisión, las disposiciones del artículo 5 del Tratado exigen a los Estados miembros que sancionen a los autores de infracciones del Derecho comunitario del mismo modo que a los autores de infracciones del Derecho nacional. Al no haber incoado todos los procedimientos penales o disciplinarios previstos por la legislación nacional contra los autores de la defraudación ni contra todos aquellos que colaboraron en su realización y encubrimiento, la República Helénica ha incumplido sus obligaciones.

A este respecto, es conveniente destacar que, cuando una normativa comunitaria no contenga disposición específica alguna que prevea una sanción en caso de infracción o cuando remita en este aspecto, a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, el artículo 5 del Tratado exige de los Estados miembros la adopción de todas las medidas apropiadas para asegurar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario.

Para ello, aun conservando la elección de las sanciones, los Estados miembros deben procurar, en particular, que las infracciones del Derecho comunitario sean sancionadas en condiciones análogas de fondo y de procedimiento a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional cuando tengan una índole y una importancia similares y que, en todo caso, confieran un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio a la sanción.

Además, en relación con las infracciones del Derecho comunitario, las autoridades nacionales deben proceder con la misma diligencia que utilizan para la aplicación de las respectivas legislaciones nacionales.

En este asunto, no se desprende de autos que las autoridades helénicas hayan incoado procedimientos penales o disciplinarios contra las personas que participaron en la realización y en el encubrimiento de la defraudación denunciada por la Comisión, ni que un obstáculo se haya opuesto a la iniciación de estos procedimientos.

Es verdad que, durante el procedimiento precontencioso, el Gobierno helénico sostuvo no obstante que se había sometido el asunto a la Justicia nacional y que era preciso esperar los resultados de la instrucción judicial. Pero, con justa razón, la Comisión disiente de este argumento y señala que según las informaciones de que dispone, esta acción judicial, por otra parte no promovida por las autoridades nacionales sino por una Sociedad competidora de ITCO, sólo se refiere a la defraudación relativa al cargamento transportado por el navío Alfonsina.

En estas circunstancias, debe acogerse este motivo de recurso de la Comisión (apartados 22 a 29)”.

Junto a la plena realización de las políticas comunes y, en virtud de la teoría del efecto útil, el funcionamiento del mercado común está jugando un papel también

importante en orden a la atribución de competencias sancionadoras a la Comunidad. No en balde el Reglamento CE 2988/1995, antes aludido, se adopta siguiendo el procedimiento que, para un correcto funcionamiento del mercado común, establece el art. 308 TCE:

“Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

Una reciente aplicación de este criterio expansivo de las competencias sancionadoras de la Comunidad se halla en materia de productos farmacéuticos, en donde sobre la base de los arts. 14, 95 y 152.4 b) del TCE el art. 84 del Reglamento (CE) nº 726/2004, del Parlamento y del Consejo de 31 de marzo de 2004, y en su desarrollo el Reglamento de la Comisión 2007/658/CE, de 14 de junio, establecen sanciones financieras, que pueden imponer tanto la Comisión como los Estados miembros, según el ámbito de sus competencias, para castigar el incumplimiento de de ciertas obligaciones fijadas en el marco de las autorizaciones de comercialización de medicamentos de uso humano y veterinario. Además, un dato destacable de estas sanciones es que, como anotaremos más adelante, el Reglamento 2007/658 construye para las sanciones que imponga la Comisión un verdadero procedimiento sancionador en el que la participación al respecto de la Agencia Europea del Medicamento resulta muy relevante.

En suma, la finalidad de esta expansión de las competencias sancionadoras de la Comunidad más allá de los contados ámbitos en que expresamente el Tratado las reconoce se justifica en esta necesidad de asegurar un correcto funcionamiento del mercado común y de lograr una plena aplicación de los objetivos trazados por las políticas comunes. Como ha quedado resaltado, pretender el aseguramiento de éstos y de los intereses financieros de la Comunidad mediante la sola acción de los Estados, como un tanto ingenuamente piensa el art. 10 TCE, no siempre produce resultados óptimos, pues en algunos casos conlleva, como hemos visto, incumplimientos flagrantes por parte de los Estados, y casi siempre genera disparidades y divergencias en el tratamiento estatal de los incumplimientos a la normativa comunitaria¹⁸. Salir al paso de ambas eventualidades, es, en definitiva, lo que ha movido tanto a la doctrina como a la jurisprudencia al manejo de esta teoría de los poderes implícitos, mediante la cual a partir de las genéricas menciones contenidas en el Tratado relativas a que por parte de la Comunidad se adopten todas las medidas necesarias y adecuadas para

¹⁸ Muy expresiva a este respecto, el art. 1 del Reglamento CE, Euratom/2988/1995, de 18 de diciembre, de protección de los intereses financieros de la Comunidad: “Con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se adopta una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario”.

alcanzar los objetivos de las políticas comunitarias y el correcto funcionamiento del mercado común, se ha terminado por encontrar un fundamento al reconocimiento de la competencia sancionadora de la Comunidad, que legitima a ésta –siempre que ello resulte necesario– para prever y aplicar sanciones y también para encorsetar el ejercicio de la potestad sancionadora por los Estados miembros cuando corresponde a éstos el aseguramiento de los intereses y objetivos del ordenamiento comunitario.

IV. EL PAPEL DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL ÁMBITO DE LAS SANCIONES COMUNITARIAS

Precisamente, con respecto a éstos últimos, no resulta extremadamente complicado hallar las bases jurídicas que sirven de fundamento a los Estados miembros para aplicar las sanciones comunitarias o para valerse de sus propios derechos sancionadores de cara a castigar comportamientos contrarios al ordenamiento comunitario, ya que es bien sabido que la aplicación y ejecución de este ordenamiento descansa en gran medida sobre moldes federales o de administración indirecta. En materia sancionadora, este principio significa que, salvo los contados casos en que las sanciones comunitarias se prevén y aplican por instituciones y órganos comunitarios, la situación más corriente con la que nos encontraremos será aquélla en que sean los propios Estados miembros quienes apliquen las sanciones, bien porque el ordenamiento comunitario les reenvíe la aplicación de las sanciones previstas ya por él, bien porque, a falta de tal previsión, elijan de entre sus tipos sancionadores nacionales aquéllos que mejor se adecuen a la irregularidad detectada. Es más, sobre la base de lo dispuesto en el art. 10 TCE, la jurisprudencia comunitaria ha sentado criterios muy valiosos sobre el carácter obligatorio que entraña el ejercicio de tal potestad sancionadora y sobre las notas esenciales que han de reunir las sanciones que se escojan por los Estados cuando el ordenamiento comunitario no las prevea.

El art. 10 TCE señala, en efecto, que los Estados miembros “*adoptarán* todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad”. Si se observa bien, se constata que la fórmula seguida por el citado precepto es idéntica a la que luce en otros preceptos del mismo y que han servido, como vimos, de base para legitimar la expansión de la potestad sancionadora de la Comunidad a ámbitos inicialmente no previstos por el Tratado.

Además, el empleo de la expresión “*adoptarán*” no deja resquicio alguno para dudar sobre el carácter imperativo que reviste el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los Estados, cuando la imposición de sanciones sea precisamente el medio más adecuado o idóneo para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Tratado, ya que, como bien recuerda el apartado 2º del citado art. 10, los Estados miembros deben abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado. En la antes aludida STJCE de 21 de septiembre de 1989, están realmente los mimbres de esta doctrina jurisprudencial.

Subraya, en efecto, el Tribunal en esta decisión que, “cuando una normativa comunitaria no contenga disposición específica alguna que prevea una sanción en caso de infracción o cuando remita en este aspecto, a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, el artículo 5 del Tratado exige de los Estados miembros la adopción de todas las medidas apropiadas para asegurar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario”. En definitiva, lo que el Tribunal afirma con estas palabras es que, cuando la medida más apropiada a adoptar para salvaguardar los fines y objetivos del Tratado, sea la aplicación de una sanción, los Estados deben imponerla sin que sirva de excusa bastante para obviarla o no imponerla el argumento de la falta de norma comunitaria que la prevea. En el caso examinado por la sentencia mencionada la condena de incumplimiento que pronuncia el Tribunal con respecto a la República helénica se apoya precisamente en que ésta, pese a la gravedad de los hechos acaecidos, no había adoptado sanción alguna. Ahora bien, yendo más allá en la afirmación del Tribunal, lo que éste está haciendo es una declaración general de que para los Estados miembros el ejercicio de la potestad sancionadora para salvaguardar los objetivos comunitarios no es algo que posea un carácter simplemente potestativo; antes bien, tiene un marcado carácter obligatorio¹⁹.

No obstante, esta afirmación sobre el ejercicio obligado de la potestad sancionadora precisa alguna matización, ya que, conforme a lo explicitado por la sentencia, su carácter preceptivo se haya condicionado por la constatación de que la imposición de la sanción sea precisamente la medida más adecuada para proteger aquellos intereses comunitarios. Evidentemente, si una norma comunitaria ya ha previsto la aplicación de una sanción para un determinado comportamiento incumplidor no harán falta excesivos alardes interpretativos para entender que ella es precisamente la medida más adecuada que ha de tomarse en el sentido del art. 10 del Tratado.

Sin embargo, si esta última circunstancia no se da, parece evidente que el ámbito de elección de los Estados experimentará en principio una expansión considerable. La sentencia de 21 de septiembre de 1989 sienta, no obstante, un principio fundamental al respecto: “en la elección de las sanciones, los Estados miembros deben procurar, en particular, que las infracciones del Derecho comunitario sean sancionadas en condiciones análogas de fondo y de procedimiento a las aplicables a *las infracciones del Derecho nacional cuando tengan una índole y una importancia similares* y que, en todo caso, confieran un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio a la sanción”.

19 Sobre el tema, L. M^o Díez-Picazo, “Derecho Comunitario...”, cit., págs. 255 y 256. Hay que indicar que la sentencia del “maíz griego” representa un cambio importante en la doctrina del Tribunal, ya que, con anterioridad, la STJCE de 2 de febrero de 1977, *Amsterdam Bulb*, as. 50/76, parecía entender el establecimiento de sanciones como una *facultad* de los Estados: “... el art. 5 del Tratado, obligando a los Estados miembros a emanar cualquier disposición general o acto particular que se dirija a garantizar el cumplimiento de los actos de las instituciones comunitarias, confiere a cada uno de ellos la *facultad* de escoger los procedimientos idóneos, comprendidas las sanciones, incluso penales. Se debe, por tanto, responder al juez nacional que, cuando la normativa comunitaria, no establezca sanciones para con respecto a los particulares que no se conformen a aquélla, los Estados miembros tienen la facultad de establecer las sanciones que entiendan oportunas” (apartados 32 y 33).

El Tribunal limita la discrecionalidad de los Estados miembros y lo hace, como se ve, desde una doble perspectiva.

Por un lado, obliga a los Estados miembros a establecer en términos de comparación un balance entre la gravedad que conlleva el comportamiento dirigido contra el Derecho comunitario y la gravedad que un comportamiento de tamaña índole e importancia entrañaría para el respectivo Derecho nacional. Mediante este balance, lo que el Tribunal reclama es, pues, una identidad de tratamiento. Precisamente, los avances legislativos que la Comunidad ha ido dando en materia sancionadora en la lucha contra el fraude han sido debidos fundamentalmente a que los Estados no trataban con el mismo rigor las defraudaciones cometidas contra la Hacienda comunitaria que las que se cometían contra las arcas o erarios nacionales. Surge así lo que se conoce con el nombre de *principio de asimilación*, expresión que, en puridad, a lo único que se refiere es a la necesidad de que exista una correspondencia entre las sanciones impuestas por los Estados ante ilícitos similares cometidos contra el Derecho nacional o contra el Derecho comunitario.

Es verdad que este principio de asimilación sólo asegura la homogeneidad dentro de los términos de la comparación establecida, pero no evita las disparidades que pueden darse ante unos mismos hechos entre unos Estados y otros, lo que constituye un grave problema con el que la Comunidad está enfrentándose y al que trata de poner remedio mediante diversas fórmulas²⁰.

La jurisprudencia refuerza los postulados del principio de asimilación exigiendo, por otro lado, que las sanciones que los Estados impongan sean efectivas, proporcionadas y disuasorias, lo que constituye no sólo el establecimiento de un límite a la hora de elegir por parte del Estado miembro la sanción aplicable, sino la instauración al tiempo de un importante elemento de control de la sanción escogida:

“... si una aplicación completa de la Directiva no impone (...) una forma determinada de sanción en caso de violación de la prohibición de discriminación, al menos sí implica que esta sanción sea de tal naturaleza que asegure una protección jurisdiccional efectiva y eficaz. Ella debe tener además para el empleador un efecto disuasorio real. De lo que resulta que cuando el Estado elija como sanción por la violación de la prohibición de discriminar el otorgamiento de una indemnización, ésta debe ser en todo caso adecuada al perjuicio sufrido”²¹.

²⁰ Sobre este problema llama particularmente la atención la Comunicación COM/162/1995/CEE, de 3 de mayo.

²¹ STJCE de 10 de abril de 1984, *Sabine von Colson y Kamann contra Nordrhein Westfalen*, as. 14/83, ap. 23. Este razonamiento del Tribunal es repetido por numerosas sentencias. Entre las más recientes, pueden verse las SSTJCE de 10 de julio de 2008, *Centrum voor gelijkheid van Kansen contra Feryn*, as. C/54-07, apartados 36 a 40; y de 22 de diciembre de 2008, *Comisión contra España*, as. C/189-07, que en su apartado 39, expresa lo siguiente: “la obligación de los Estados miembros de velar porque las infracciones de la normativa comunitaria sea objeto de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias reviste una importancia esencial en el ámbito de la pesca. En efecto, si las autoridades competentes de los Estados miembros

Precisando aún más, la jurisprudencia comunitaria entiende que para constatar el cumplimiento de aquellas tres cualidades, “es necesario verificar si los medios elegidos son aptos para la realización del objetivo pretendido y si no van más allá de lo que es necesario para lograrlo”, de tal manera que “sólo el carácter manifiestamente inapropiado de una medida dictada en este ámbito, en relación con el objetivo que la institución competente pretenda lograr, puede afectar a la legalidad de tal medida”²².

Haciendo aplicación de los anteriores criterios, es posible hallar en la jurisprudencia comunitaria tanto supuestos en que los Estados se han extralimitado claramente a la hora de elegir la sanción aplicable, como casos en que, por el contrario, se han quedado excesivamente cortos, imponiendo sanciones que a todos luces resultan insuficientes para revestir un verdadero carácter disuasorio²³.

Ahora bien, la existencia de todos estos límites y condicionantes no puede oscurecer la virtualidad del principio de autonomía institucional y procedimental, principio por el que, en general, se guía la ejecución del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros, y que, más en concreto, es también el principio en torno al cual bascula el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los Estados miembros en los casos en que el Derecho comunitario bien les reenvía la adopción de sanciones o bien guarda silencio con respeto a las consecuencias jurídicas que arrastra el incumplimiento o conculcación del ordenamiento comunitario. Salvo limitaciones específicas provenientes del Derecho comunitario, que terminarían imponiéndose en virtud del principio de primacía, la realidad es que los Estados miembros son libres para determinar no sólo los órganos y procedimientos nacionales aptos para sancionar una

se abstuvieran sistemáticamente de ejercer acciones de esta índole (...) correrían grave peligro tanto la conservación y la gestión de los recursos pesqueros como la ejecución uniforme de la política pesquera común”.

22 STJCE de 16 de marzo de 2006, *Emsland-Stärke GmbH contra Landwirtschaftskammer Hannover*, as. C-94/05, apartados 53 y 54, que cita además abundante jurisprudencia anterior.

23 En este sentido, resulta, por ejemplo, muy clarificadora la STJCE de 22 de abril de 1997, *Nils Draephael contra Ucrainian Immobiliarenservice*, apartados 39 y 40: “Resulta evidente que una disposición de las características del apartado 2 del artículo 61, b) de la *ArbGG*, que establece “a priori” un límite máximo global de seis mensualidades de salario a la suma de las indemnizaciones de todos los candidatos perjudicados por una discriminación por razón de sexo con motivo de una contratación, cuando son varios los candidatos que reclaman una indemnización, puede dar lugar a la concesión de indemnizaciones reducidas y puede producir el efecto de disuadir a los candidatos perjudicados de hacer valer sus derechos. Una consecuencia semejante no correspondería a la protección jurídica y eficaz que exige la Directiva ni tendría el efecto realmente disuasorio respecto del empresario que exige la Directiva. Por otra parte, se deduce de la demanda prejudicial, de la respuesta dada a las cuestiones planteadas por el Tribunal de Justicia y de las precisiones aportadas en la vista que las demás normas nacionales de Derecho civil y Derecho laboral no contemplan el establecimiento de una limitación a la suma de las indemnizaciones acumuladas como la que aquí se prevé”.

Desde otro punto de vista, como ya destacó la STJCE de 15 de diciembre de 1976, *Suzanne Donckerwolcke y otros contra Procurador de la República ante el Tribunal de Gran Instancia de Lille y Dirección de Aduanas*, as. 41/76, apartados 36-39, una sanción o medida represiva tampoco puede encubrir una medida de efecto equivalente dirigida, como advierte M. Poelmans, *Le sanction...*, cit., pág. 275, a obstaculizar la aplicación de una regla comunitaria.

infracción del ordenamiento comunitario, sino también para elegir la clase de sanción nacional que deba imponerse –civil, penal o administrativa–, elección ésta última que se hallará, como hemos visto, fuertemente mediatizada por las exigencias que la jurisprudencia comunitaria ha impuesto al principio de asimilación entre las sanciones nacionales y las comunitarias. Así, una infracción a las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario puede ser sancionado por un Estado miembro con una sanción penal, con una sanción administrativa o con un simple reproche civil, según cuál sea el comportamiento que el propio Estado siga para reprimir análogos incumplimientos a su derecho nacional²⁴.

V. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS SANCIONES COMUNITARIAS

De esta libertad para elegir sanciones penales carece, en cambio, el Derecho comunitario. La habilitación que, indagando en los Tratados, ha sido posible encontrar para fundamentar la potestad sancionadora de los órganos e instituciones comunitarias, no lleva sin embargo a encontrar una base que legitime el que estas instituciones y órganos puedan prevenir o imponer sanciones de naturaleza penal. La jurisprudencia comunitaria ha sido particularmente meticulosa y reiterativa a la hora de subrayar y enfatizar tal circunstancia, recalcando la naturaleza no penal tanto de las sanciones que se prevén y aplican por los propios órganos e instituciones comunitarios, como de las sanciones que se prevén por el Derecho comunitario, pero que se aplican por

24 No obstante, en el caso de las sanciones penales nacionales, la jurisprudencia comunitaria tiene establecido que ni una directiva, ni tampoco un reglamento comunitario son instrumentos válidos para agravar por sí solos y sin el concurso de la ley nacional la responsabilidad penal de quienes infrinjan las disposiciones comunitarias, aun en el supuesto de que la norma penal nacional fuese contraria al Derecho comunitario. Lo impide, como señala esta jurisprudencia, el juego de los principios generales del Derecho. La STJCE de 7 de enero de 2004, *Proceso penal contra X*, as. C/60-02, con abundante cita de jurisprudencia sintetiza bien tal doctrina: "... Sin embargo, la aplicación del principio de interpretación conforme plantea un problema específico en el ámbito penal. Como también ha declarado el Tribunal de Justicia, dicho principio está limitado por los principios generales del Derecho, que forman parte del Derecho comunitario, y en particular, por los de seguridad jurídica e irretroactividad. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones que una directiva no puede, por sí sola y con independencia de una ley interna adoptada por un Estado miembro para su aplicación, crear o agravar la responsabilidad penal de quienes infrinjan sus disposiciones (véanse, en particular, las sentencias Pretore di Salò, antes citada, apartado 20; de 26 de septiembre de 1996, Arcaro, C-168/95, Rec. págs. I-4705, apartado 37, y de 12 de diciembre de 1996, X, asuntos acumulados C-74/95 y C-129/95, Rec. págs. I-6609, apartado 24). Aunque la norma comunitaria de que se trata en el procedimiento principal es un reglamento, es decir, una norma que por su propia naturaleza no requiere medidas nacionales para su aplicación, y no una directiva, hay que señalar que el artículo 11 del Reglamento n° 3295/94 confiere a los Estados miembros competencia para adoptar las sanciones correspondientes a los comportamientos prohibidos por el artículo 2 de dicho Reglamento, lo que hace que pueda trasladarse a dicho procedimiento el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia para las directivas. En el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente llegase a la conclusión de que el Derecho nacional no prohíbe el tránsito por el territorio austriaco de mercancías con usurpación de marca, el principio de legalidad penal, tal como aparece consagrado en el artículo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que es un principio general de Derecho comunitario común a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, se opondría a que se sancionara penalmente dicho comportamiento, aun cuando la norma penal fuese contraria al Derecho comunitario" (apartados 61 a 63).

las autoridades nacionales. Sólo en los casos en que se da un reenvío perfecto de la potestad sancionadora a los Derechos nacionales parece posible, pues, que éstos, en aplicación del principio de autonomía institucional y procedimental, establezcan para el incumplimiento al Derecho comunitario una sanción penal escogida de entre las que lucen en el Derecho nacional, si éste, por otra parte, es el tratamiento que el ordenamiento nacional da a infracciones de similar naturaleza²⁵.

Probablemente, la base para negar a la Comunidad la potestad para establecer sanciones penales radique, por un lado, en la fuerza propia del principio de atribución, puesto que no resulta posible encontrar en el Tratado mención alguna que exprese que la Comunidad goza de una potestad represiva de naturaleza penal²⁶; por otro lado, como destaca M. Poelemans, la morfología de las sanciones comunitarias

25 Probablemente, éste último supuesto sea el más el frecuente y se hace especialmente perceptible en aquellos casos en que las competencias de la Comunidad no autorizan el dictado de Reglamentos, sino de Directivas. En el sentido de éstas, se observa una notable evolución. Si tomamos como referencia, por ejemplo, las Directivas relativas a información privilegiada e información del mercado, constatamos profundas diferencias entre lo que decía el art. 13 de la primitiva Directiva en esta materia –la 89/592/CEE, de 13 de noviembre de 1989– y lo que dice el art. 14.1 de la que la ha sustituido –la Directiva 2003/6/CE, de 28 de enero-. Decía el art. 13 de la primera Directiva que “cada Estado miembro establecerá las sanciones aplicables en caso de infracción de las disposiciones adoptadas en ejecución de la presente Directiva. Dichas sanciones deberán ser suficientes para incitar al respeto de tales disposiciones”. Dice, en cambio, el art. 14.1 de la actual Directiva que “sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a imponer sanciones penales los Estados miembros garantizarán, de conformidad con su Derecho nacional, que se tomen las medidas administrativas apropiadas, o que se impongan sanciones administrativas contra las personas responsables cuando no se hayan cumplido las disposiciones adoptadas con arreglo a la presente Directiva. Los Estados miembros se asegurarán de que estas medidas tienen un carácter efectivo, proporcionado y disuasorias”.

La misma evolución se percibe en las Directivas acordadas en materia de blanqueo de capitales. Frente a la parca regulación del art. 14 de la Directiva 91/308/CEE, de 10 de junio (“todo Estado miembro tomará las medidas oportunas para garantizar la plena aplicación de todas las disposiciones de la presente Directiva y, en particular, determinará las sanciones que deberán aplicarse en caso de infracción de las disposiciones adoptadas en ejecución de la presente Directiva”), el art. 39 de la nueva Directiva 2005/60, de 26 de octubre señala que “1. Los Estados miembros se asegurarán de que a las personas físicas y jurídicas sujetas a lo dispuesto en la presente Directiva pueda imputárseles responsabilidad cuando infrinjan las disposiciones de Derecho nacional adoptadas de conformidad con la presente Directiva. Las sanciones serán eficaces, proporcionadas y disuasorias. 2. Sin perjuicio de su derecho a imponer sanciones penales, los Estados miembros se asegurarán, de conformidad con su Derecho nacional, de que pueden adoptarse las medidas administrativas apropiadas o imponerse sanciones administrativas a las entidades de crédito o financieras que incumplan las disposiciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente Directiva. Los Estados miembros se asegurarán de que dichas medidas o sanciones sean efectivas, proporcionadas y disuasorias. 3. En el caso de las personas jurídicas, los Estados miembros garantizarán, como mínimo, que se les pueda imputar responsabilidad por las infracciones a que se refiere el apartado 1, cuando las cometa en su provecho, actuando a título individual o como parte de un órgano de la persona jurídica, cualquier persona que en el seno de dicha persona jurídica, ostente un cargo directivo que suponga: a) poder de representación de dicha persona jurídica; b) autoridad para tomar decisiones en nombre de dicha persona jurídica; c) autoridad para ejercer control en el seno de dicha persona jurídica. 4. Sin perjuicio de los casos ya previstos en el apartado 3, los Estados miembros se asegurarán de que a las personas jurídicas pueda imputárseles responsabilidad cuando la falta de vigilancia o control por parte de una de las personas a que se refiere el apartado 3 haya hecho posible que una persona sometida a su autoridad cometa por cuenta de la persona jurídica una de las infracciones mencionadas en el apartado 1”

26 Hay quien, no obstante, pretende ver en el texto del art. 280.4 TCE, introducido por el Tratado de Amsterdam, la base para el reconocimiento de una potestad penal de la Comunidad. Sin embargo, tanto el art. 15.4 del Reglamento 17/1962, transcrito en nota más atrás, como las numerosísimas referencias y

no abona su naturaleza penal, puesto que, desde un punto de vista formal, los textos normativos, lejos de afirmar su naturaleza penal, la excluyen expresamente. Además, no debe olvidarse que las sanciones comunitarias se aplican por órganos que ni son jurisdiccionales ni ejercen funciones de tal carácter²⁷

Lo que acabamos de decir no es óbice, sin embargo, para que, cada vez más frecuentemente, la Comunidad predetermine la naturaleza penal de las sanciones que deben poner los Estados por el incumplimiento de la normativa comunitaria. Un buen exponente lo constituye, por ejemplo, la Directiva 2009/48/CE, del Parlamento y del Consejo, de 18 de junio, sobre seguridad de los juguetes, cuando preceptúa que:

“Los Estados miembros establecerán las normas relativas a las sanciones para los agentes económicos, que pueden ser penales en caso de delito grave, aplicables al incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas de conformidad con la presente Directiva y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación.

Las sanciones establecidas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias, y podrán aumentar si el agente económico responsable ha cometido con anterioridad infracciones similares respecto de la presente Directiva” (art. 51).

Mucho más allá en esta delimitación y modulación de la potestad sancionadora de los Estados miembros va incluso la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio, que establece normas mínimas sobre sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países que estén en situación irregular, ya que conforma la tipificación de delitos²⁸.

De todos modos, estas matizaciones, que, en puridad, no pasan de la simple armonización de las legislaciones nacionales en materia penal, representan sólo una

alusiones que, como constataremos más adelante, el Reglamento 2988/1995 hace a la naturaleza administrativa de las sanciones que prevé, permiten cuestionar seriamente tales intentos.

²⁷ *La sanction...*, cit., págs. 248 y ss.

²⁸ “Artículo 9. Delito: 1. Los Estados miembros velarán por que la infracción de la prohibición establecida en el artículo 3, si es intencionada, constituya un delito en cada una de las circunstancias siguientes, definidas en el Derecho nacional: a) La infracción continúa o es reiterada de modo persistente; b) la infracción se refiere al empleo simultáneo de un número importante de nacionales de un tercer país en situación irregular; c) la infracción se acompaña de unas condiciones laborales particularmente abusivas; d) el autor de la infracción es un empleador que, sin haber sido acusado o condenado por un delito establecido en virtud de la Decisión Marco 2002/629/JAI, hace uso del trabajo o los servicios de un nacional de un tercer país en situación irregular, sabiendo que esa persona es víctima de la trata de seres humanos; e) la infracción se refiere al empleo ilegal de un menor. 2. Los Estados miembros se asegurarán de que la complicidad en los actos dolosos a los que se hace referencia en el apartado 1 y la incitación a cometerlos sean punibles como delito.

Artículo 10. Sanciones penales aplicables al delito: 1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las personas físicas que cometan el delito contemplado en el artículo 9 sean objeto de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias. 2. A menos que ello vaya en contra de los principios generales del Derecho, las sanciones penales a que se refiere el presente artículo podrán aplicarse, con arreglo al Derecho nacional, sin perjuicio de otras sanciones o medidas no penales, y podrán ir acompañadas de la publicación de la resolución judicial pertinente al caso.”

extensión y aplicación más del principio de las potestades implícitas a algunos ámbitos vectoriales muy concretos y no tienen, desde luego, nada que ver con las habilitaciones que el Título VI del TUE contiene en materia de cooperación judicial y policial en materia penal, objeto cuyo tratamiento excede los fines de este trabajo.

VI ÓRGANOS E INSTITUCIONES COMUNITARIAS CON COMPETENCIAS EN MATERIA SANCIONADORA

Esta última consideración nos lleva muy directamente a la consideración de cuáles son los órganos e instituciones que, según el Derecho comunitario, tienen potestad para establecer y aplicar sanciones. Ya nos consta que el Tratado se refiere expresamente a las multas que puede imponer el Consejo, en materia de Derecho de la competencia [art. 83.2 a)], y a las multas que, asimismo, puede aplicar el Banco Central Europeo en el ámbito de la política monetaria [art. 110.3]. Por lo que respecta al Consejo, a nuestro juicio no cabe albergar duda alguna sobre su competencia para establecer sanciones fuera del ámbito específico del derecho de la competencia al que antes hemos aludido, ya que a favor de su extensión jugarían todos los argumentos que han justificado la expansión de la potestad sancionadora de la Comunidad a todos aquellos campos en que la Comunidad y, consiguientemente, el Consejo disponen de potestad normativa.

Más controvertido parece que la competencia del Banco Central Europeo abarque el doble aspecto del establecimiento y de la aplicación de las sanciones, ya que en lo que concierne a lo primero, el art. 110.3 TCE encorseta la potestad normativa o reglamentaria del Banco Central en esta materia sancionadora a que se produzca “dentro de los límites y en las condiciones adoptadas por el Consejo”. Por su parte, el Reglamento 1998/2532/CE, de 23 de noviembre, del Consejo²⁹, que ha regulado dichos límites y condiciones, establece en su art. 6.2 que “dentro de los límites y en las condiciones establecidos en el presente Reglamento, el BCE podrá adoptar reglamentos con objeto de especificar ulteriormente la forma en que las sanciones pueden ser impuestas y establecer orientaciones para coordinar y armonizar los procedimientos relativos a la conducción del procedimiento de infracción”. Evidentemente, de la lectura de este precepto se infiere la competencia del Banco Central para aprobar lo que según la terminología clásica llamaríamos reglamentos ejecutivos. Ahora bien, no queda a nuestro juicio suficientemente esclarecido si tales reglamentos de ejecución se constriñen únicamente a cuestiones y aspectos meramente procedimentales o sí, por el contrario, pueden concretar o tipificar infracciones dentro de los límites marcados por los reglamentos aplicables del Consejo. Desde luego, el citado Reglamento de 23 de noviembre de 1998 no aborda lo que, en términos estrictos, pudiéramos llamar una tipificación de las infracciones y de las sanciones, ya que su art. 2.3 a lo que se limita es a establecer ciertos criterios que deben servir para ponderar la sanción

²⁹ La aprobación de este Reglamento se basó, a su vez, en una Recomendación previa del propio Consejo de fecha 7 de julio de 1998 (DO C 246, de 6 de agosto).

escogible, empresa que, como decimos, ni por asomo puede significar la realización de una verdadera y propia tipificación.

No obstante, aun existiendo estos datos, antes de inclinarse a favor de la idea de que los Reglamentos del Banco Central no puedan tipificar infracciones, hay que reparar en que el art. 1.4 del Reglamento 2532/1998, de 23 de noviembre de 1998, dentro del capítulo de definiciones, entiende por *infracción* “el incumplimiento, por parte de una empresa, de una obligación que tenga su origen en un Reglamento o en una decisión del BCE”. O se entiende esta previsión como una típica norma sancionadora en blanco, mediante la cual el Reglamento del Consejo asume como infracción cualquier incumplimiento (se entiende que negligente o intencionado) de las obligaciones impuestas por el Banco Central (incluso en simples actos); o se entiende que lo que aquí luce es una habilitación amplia al Banco Central para que éste tipifique propiamente las infracciones, posición que probablemente encontraría sustento en la autonomía institucional con la que el Tratado adorna al Banco Central Europeo³⁰.

Junto al Consejo y al Banco Central Europeo, la otra institución comunitaria que goza de potestad sancionadora es la Comisión. La fundamental sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de octubre de 1992, aclaró de manera definitiva los términos en que la Comisión puede ejercer tal potestad. Como se recordara, en la citada decisión el Tribunal examina el recurso de anulación interpuesto por la República Federal de Alemania contra el Reglamento de la Comisión que había establecido como sanción la exclusión del productor infractor del régimen de ayudas establecido en beneficio de los productores de carne de ovino. Entendía, en concreto, el Gobierno alemán que la Comisión resultaba incompetente para establecer sanciones, puesto que esta competencia únicamente pertenecía al Consejo y, consiguientemente, no podía delegarse³¹.

Frente a tales argumentos, el Tribunal de Justicia, apoyando su decisión en otro pronunciamiento suyo anterior (el caso *Koester*)³², subraya, por un lado, cómo el Consejo puede delegar en la Comisión competencias para la ejecución de las normas que

30 Al respecto sostiene J. SUAY RINCÓN, “Los principios inspiradores del derecho sancionador comunitario”, en *Jornadas sobre el Derecho Administrativo Comunitario*, EGAP-Montecorvo, Madrid, 2001, pág. 128 que esta tipificación “atenta contra la configuración clásica del principio de tipicidad de las infracciones en nuestro Derecho administrativo sancionador, pero que, en nuestra opinión, para salir definitivamente de dudas y determinar si dicho principio vulnera realmente, habrá que verificar el modo preciso en que las obligaciones quedan establecidas en términos positivos”.

Por Reglamento 2157/1999, de 23 de septiembre, se establece el procedimiento para la imposición de las sanciones por parte del Banco Central, distinguiendo entre un procedimiento normal y un procedimiento abreviado para las infracciones leves (art. 10).

31 Aducía el Gobierno alemán que ello resultaba contrario al principio de legalidad “conforme al cual el establecimiento de sanciones es competencia exclusiva del legislador (...). En su condición de legislador de la Comunidad, sólo el Consejo está facultado para establecer los elementos esenciales de las organizaciones comunes de mercado. Las sanciones que, como las exclusiones y los incrementos, exceden de la mera devolución de una prestación indebida y que, por tanto, afectan a los derechos fundamentales de las personas, forman parte de dichos elementos esenciales” (ap. 32)

32 STJCE de 17 de diciembre de 1970, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contra Koester y otros*, as. 25/70, apartados 13 a 19

adopte. Tanto el art. 202 (antiguo, 145) como el art. 211 (antiguo, 155) del Tratado son explícitos en este sentido, entendiendo ambos esta atribución como un medio o técnica para garantizar la consecución de los fines establecidos en el Tratado (art. 202) y el funcionamiento y el desarrollo del mercado común (211).

Sentado esto, el tema fundamental que la argumentación del Gobierno alemán planteaba era si el establecimiento de sanciones por parte de la Comisión era algo que naturalmente pudiera entrar dentro del contenido de las competencias de ejecución que el Consejo podía atribuir a la Comisión. La posición a este respecto del Tribunal es claramente afirmativa:

“Como se deduce de la sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Koester* (25/70, Rec. pág. 1161), apartado 6, las citadas disposiciones efectúan una distinción entre las normas que, por ser esenciales en la materia regulada, deben reservarse a la competencia del Consejo y aquellas normas que, por ser solamente ejecución de las primeras pueden ser objeto de delegación en la Comisión.

En el presente asunto, las normas impugnadas por el Gobierno alemán no pueden calificarse de esenciales para la organización común del mercado creada por el primer reglamento de base y el régimen de ayudas establecido por el segundo Reglamento de base. Efectivamente, esta calificación debe reservarse a las disposiciones destinadas a traducir las orientaciones fundamentales de la política comunitaria. No es éste el caso de las sanciones que, como los incrementos o las exclusiones, están destinadas a garantizar tales objetivos asegurando la buena gestión económica de los fondos comunitarios destinados a su ejecución (...)

Por consiguiente, procede afirmar que las medidas consistentes en establecer sanciones como incrementos o exclusiones en el caso de que el operador económico afectado comunique informaciones falsas a la Comisión no exceden del marco de ejecución de los principios establecidos en los Reglamentos de base y que, puesto que el Consejo no se la ha reservado, esta competencia puede ser objeto de delegación a la Comisión”.

Esta distinción entre decisiones esenciales y no esenciales que la sentencia realiza guardan un evidente parentesco con los términos en que se conciben en algunos Derechos nacionales (entre ellos, el nuestro) las relaciones entre la Ley y el reglamento, en el sentido de reservar a aquélla la toma de las decisiones fundamentales relativa a la materia de que se trate, y habilitando al reglamento para que aborda la ejecución de aquéllas. Lo que sucede es que, al menos, en nuestro ordenamiento, no resultaría factible que la tipificación de infracciones y sanciones pudiera hacerse por el Reglamento de ejecución o aplicación sin merma de las garantías establecidas por el principio de legalidad. Ahora bien, también es verdad que tampoco puede ser entendido el principio de legalidad en el ámbito del Derecho comunitario mediante el empleo de los moldes nacionales, aunque, desde luego, no falten voces que, en materia sancionadora, reprochen los importantes déficits que a este respecto presenta el ordenamiento comunitario³³.

³³ Las críticas doctrinales a este respecto son numerosas. Entre nosotros, las que efectúan Adán Nieto, *Fraudes...*, cit., págs. 134 y ss. y “Derecho sancionador...”, cit., pág. 266; R. Carnevali, *Derecho Pe-*

Sea cual sea la solución que, desde un punto de vista teórico, pueda parecerse mejor, el dato cierto es que la jurisprudencia comunitaria ha avalado plenamente la potestad sancionadora de la Comisión, tanto para aplicar sanciones como para establecerlas con el solo límite de que tal establecimiento respete las condiciones esenciales fijadas por los Reglamentos-base adoptados por el Consejo, aunque ello signifique y entrañe examinar los términos y finalidades concretas de las sanciones previstas por el Reglamento de desarrollo para comprobar si efectivamente se adecua o no a las intenciones del Reglamento base. En la STJCE de 6 de julio de 2000, en la que el Tribunal parte, en principio, de considerar habilitación suficiente para establecer reglamentariamente sanciones el art. 11.2 del Reglamento base aprobado por el Consejo (Reglamento 3950/1992, de 28 de diciembre), que señalaba que la Comisión podía adoptar las normas de desarrollo para regular las características de la leche y, entre ellas, su materia grasa, en las operaciones de compra y entrega, entra después a examinar las intenciones y finalidades de uno y otro para justificar o no la legitimidad de las sanciones previstas³⁴.

nal..., cit., pág. 184 y E. Bacigalupo, *Sanciones...*, cit., pág. 98. Relativiza, no obstante, todos estos reproches doctrinales, M. Poelemans, *La sanction...*, cit., págs. 165 y ss., y en el ámbito de nuestra doctrina, merecen reproducirse las palabras de L. M^a. Díez Picazo, "Derecho comunitario..." cit., pág. 269: "... en su faceta prevalentemente dogmática -esto es, la que hace referencia a la reserva de Ley en materia sancionadora que se proclama en todas las Constituciones-, hay que decir sin ambages que se trata de un falso problema. Desde el momento en que se acepta la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional y desde el momento en que puede aceptarse algún título competencial de la Comunidad al respecto, el argumento de la reserva de Ley impuesta por las Constituciones de los Estados miembros es, por sí solo, inconsistente. Para ser consecuentes con este argumento, habría que afirmar que la Comunidad no puede legítimamente intervenir en ninguna de las materias cubiertas constitucionalmente por una reserva de Ley (...) Frente a todo ello, se podría argüir que la reserva de Ley en materia sancionadora es cualitativamente diferente de las demás, porque afecta a valores más básicos; pero, entonces, se abandona el razonamiento puramente dogmático sobre la reserva de Ley para adoptar otro de naturaleza axiológica: el mencionado empeoramiento del clima constitucional"

³⁴ Interesa reproducir en el sentido que se dice en el texto los razonamientos seguidos por la STJCE de 6 de julio de 2000, *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG contra Hauptzollamt Lindau*, as. C-356/97, en sus apartados 22 a 32: "Con arreglo a la jurisprudencia antes citada, puesto que el Consejo ha establecido en el Reglamento las normas esenciales del régimen de tasa suplementaria sobre la leche, basta con otorgar a la Comisión una habilitación general para adoptar normas de desarrollo. En tales circunstancias, debe considerarse que el artículo 11 del Reglamento de base constituye una delegación válida concedida a la Comisión para que imponga la sanción que figura en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento núm. 536/93. No obstante, el artículo 11 del Reglamento de base autoriza a la Comisión a aprobar todas las normas de desarrollo necesarias o útiles para la ejecución de la normativa de base, siempre que no sean contrarias a ésta (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de octubre de 1995, Países Bajos/Comisión, C-478/93, Rec. pg. I-3081, apartado 31). Pues bien, el órgano jurisdiccional nacional se plantea la cuestión de si la Comisión ha respetado, al ejercer su facultad de ejecución para imponer la sanción de que se trata, las orientaciones y los objetivos perseguidos por el Consejo en el Reglamento de base. El *Finanzgericht* considera que existe una diferencia entre las intenciones del Consejo y los objetivos que la Comisión persigue por medio de la sanción. En lo que respecta a los objetivos del Consejo, el órgano jurisdiccional se refiere, por una parte, al octavo considerando del Reglamento de base, a tenor del cual "conviene establecer que el comprador, que es el que parece estar en mejores condiciones para efectuar las operaciones necesarias, sea quien asuma el pago de la tasa, dándole los medios necesarios para garantizarle su cobro frente a los productores que son los deudores de la misma". Según el citado órgano jurisdiccional, de este considerando se desprende que el Consejo tenía la intención de fortalecer la posición y los derechos de los compradores, esto es, de las centrales lecheras. Por otra parte, el órgano

Por lo demás, baste recordar aquí que en materia agrícola el juego de estos mecanismos de delegación a favor de la Comisión es, sin duda, la práctica más frecuente. Sin ir más lejos, el nuevo sistema de ayudas de pago único, instaurado en la Comunidad a partir de 2003, que ha sustituido para numerosos productos las tradicionales ayudas a la producción por otras calculadas en función de la superficie y del cumplimiento de ciertos objetivos medioambientales y administrativos, descansa en la remisión que el Reglamento-base regulador de estas ayudas efectúa a los respectivos Reglamentos de la Comisión para que lleven a cabo la tipificación de las infracciones y sanciones a aplicar por los incumplimientos que se produzcan.

VII. EL ENSAYO DE UN CÓDIGO GENERAL EN MATERIA SANCIONADORA COMUNITARIA: EL REGLAMENTO CE, EURATOM/2988/1995, DE 18 DE DICIEMBRE

1. Finalidad y posición ordinal del Reglamento 2988

El Reglamento CE, Euratom/2988/1995, de 18 de diciembre, sobre protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se considera como una especie de “código general” de las sanciones comunitarias. Su propio preámbulo enfatiza esta circunstancia cuando afirma que su finalidad es el “establecimiento de un marco jurídico común a todos los ámbitos cubiertos por políticas comunitarias”. En este sen-

jurisdiccional nacional deduce del quinto considerando del Reglamento núm. 536/93 la diferencia de la intención expresada por el Consejo, la Comisión imputó los retrasos esencialmente a las actividades de los compradores, en la medida en que allí se indica que “la experiencia adquirida ha puesto de manifiesto que retrasos importantes en la transmisión de las cifras de recogida o de ventas directas y en el pago de la tasa impedían que el régimen fuera plenamente eficaz; que, por consiguiente, conviene sacar de ello las conclusiones necesarias estableciendo exigencias estrictas en materia de plazos de comunicación y de pago, acompañados de sanciones”. A este respecto, procede subrayar que el octavo considerando del Reglamento de base en modo alguno contradice el objetivo perseguido por la Comisión al imponer la sanción pecuniaria. En efecto, este considerando define el papel del comprador en su calidad de obligado al pago de la tasa suplementaria sobre la leche y, a continuación, precisa la naturaleza de su relación con los deudores de la mencionada tasa. Así, lo que en esencia contempla este considerando es la percepción de las cantidades que posteriormente debe abonar el obligado al pago de la tasa con arreglo a los artículos 2, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de base, y 3, apartado 4, del Reglamento núm. 536/93 al que se refiere el mencionado considerando y, por consiguiente, la relación entre el obligado al pago de la tasa y el deudor. Como señala el Abogado General en el punto 26 de sus conclusiones, no parece que, al adoptar el Reglamento de base, el Consejo haya querido compensar las cargas administrativas impuestas a las centrales lecheras en el ámbito de las disposiciones aplicables en materia de cuotas lácteas. En cambio, el quinto considerando del Reglamento núm. 536/93 se refiere a las formas de pago de las cantidades percibidas en concepto de tasa suplementaria sobre la leche y tiene por objeto la relación entre el obligado al pago y el organismo competente destinatario de las mencionadas cantidades. Así, ambos considerandos tienden a mejorar y a acelerar la transferencia de la tasa suplementaria sobre la leche por el deudor, esto es, por el productor, al acreedor, a saber, el organismo competente del Estado miembro. Al mismo tiempo, ponen de relieve el papel de intermediario que desempeña el comprador en su calidad de obligado al pago en el momento de la transferencia. De todo cuanto antecede se desprende que el artículo 11 del Reglamento de base constituye una base jurídica válida para permitir que la Comisión adopte la sanción prevista en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento núm. 536/93.

tido, los objetivos del Reglamento son fijar un cuadro dentro del cual deben moverse todas aquellas normativas sectoriales en las cuales puedan resultar implicados los intereses financieros de la Comunidad. Lo que el Reglamento pretende, en suma, es que, por un lado, se facilite el establecimiento de sanciones administrativas comunitarias en todos aquellos ámbitos hasta ahora desasistidos de tales previsiones y entregados, por tanto, a la acción de los Estados. Por otro lado, el Reglamento aspira a lograr una homogeneidad en la regulación y aplicación de todas las sanciones comunitarias que afectan al campo de los intereses financieros de la Comunidad³⁵.

Desde este punto de vista, el Reglamento 2988/1995, muestra una suerte de superioridad sobre las normativas sancionadoras sectoriales, superioridad que, en todo caso, no se vincula a criterios jerárquicos, sino funcionales en la medida en que encierra los principios generales del derecho sancionador comunitario en este ámbito y que, en consecuencia, se proyecta no sólo sobre la normativa comunitaria sino también sobre las normativas nacionales. Esto se aprecia de manera muy clara en lo que respecta a la regulación de los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones. El art. 3 del Reglamento contiene una extensa regulación de la prescripción en la que se mezclan, en nuestra opinión, aspectos diversos, incluidos, desde luego, los referidos a la prescripción de aquellas otras medidas a las que, como veremos, se refiere el Reglamento 2988/1995, y que no revisten el carácter de sanción³⁶. Por un lado, en el art. 3.1 del Reglamento parecen regularse tanto el plazo de prescripción existente para proceder a la apertura de un procedimiento sancionador (de “diligencias”, habla el párrafo primero del Reglamento), como lo que nosotros llamaríamos caducidad del procedimiento sancionador, pero a la que el último párrafo del art. 3.1 del Reglamento parece anudar los efectos de una verdadera prescripción, ya que señala que “la prescripción se obtendrá como máximo el día en que expire un plazo de tiempo igual al doble del plazo de prescripción sin que la autoridad competente haya pronunciado sanción alguna”.

Por otro lado, el apartado 2º del art. 3 del Reglamento alude a la prescripción de la sanción misma, con respecto a la cual determina que “el plazo de ejecución de la resolución que fije la sanción administrativa será de tres años”, plazo que “empezará a contar a partir del día en que la resolución sea definitiva”, noción ésta última que, salvo en los casos de las sanciones previstas e impuestas directamente por las instituciones comunitarias, habrá que interpretar en clave de los ordenamientos nacionales.

En todo caso, la prolijidad que muestra este art. 3 en la regulación de la prescripción de las infracciones y sanciones comunitarias deja algunos márgenes de actua-

35 “... el legislador comunitario, al adoptar el Reglamento núm. 2988/95, ha establecido una serie de principios generales y ha exigido que, como regla general, todas las normativas sectoriales respeten estos principios” [SSTJCE de 1 de junio de 2004, *Gerken*, as. C-295/02, ap. 56; y de 16 de marzo de 2006, *Emsland-Stärke GmbH contra Landwirtschaftskammer Hannover*, as. C-94/05, ap. 50]

36 SSTJCE de 24 de junio de 2004, *Herbert Handlbauer*, as. C-278/02, ap. 33 y de 29 de enero de 2009, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas contra Vosdrag Schlaal*, as. acums. C-278/07 a 280/07, apartado 22.

ción tanto a las normativas sectoriales comunitarias, ya que les permite establecer un plazo inferior a cuatro años para la prescripción de las infracciones, como a los Estados miembros a quienes autoriza a aplicar un plazo más largo que el previsto respectivamente en el apartado 1 y en el apartado 2 del art. 3 para la prescripción de las infracciones y sanciones. Ahora bien, interesa destacar que estos márgenes de apreciación operan en tanto en cuanto están reconocidos por el Reglamento 2988/1995, lo que es indicio que prueba la vinculación que éste genera. A su vez, la libertad de apreciación que se confía a las normativas sectoriales comunitarias no es omnímoda ni carece de límites. Antes bien, la posibilidad de reducir el plazo de prescripción de las infracciones conoce el tope de los tres años por debajo del cual no resulta lícito que las normativas sectoriales comunitarias, establezcan plazos de prescripción más cortos para las infracciones comunitarias. Sí habilita, en cambio, el Reglamento 2988/1995 a los Estados miembros para que dilaten los plazos establecidos por su art. 3 y a que lo hagan, como ha reconocido la jurisprudencia comunitaria, no necesariamente a través de regulaciones sectoriales:

“A este respecto, debe señalarse que el artículo 3, apartado 3, del Reglamento núm. 2988/95 se refiere a la “posibilidad” que los Estados miembros “conservan” de aplicar un plazo de prescripción más largo que el previsto en el apartado 1, párrafo primero, de dicho artículo.

Por consiguiente, del texto del artículo 3, apartado 3, del Reglamento núm. 2988/95 se desprende que dicha disposición no se limita a establecer la posibilidad de que los Estados miembros instauraren un plazo de prescripción más largo que el establecido en el apartado 1, párrafo primero, del mismo artículo. En efecto, dicho apartado 3 también reconoce de manera expresa a dichos Estados la facultad de conservar el plazo de prescripción más largo que existiera en la fecha de entrada en vigor del referido Reglamento.

De ello se deduce que, en virtud del artículo 3, apartado 3, del Reglamento núm. 2988/95, los Estados miembros pueden, por una parte, seguir aplicando los plazos de prescripción más largos existentes en la fecha en que se adoptó dicho Reglamento y, por otra, establecer nuevas normas de prescripción que prevean tales plazos con posterioridad a dicha fecha.

En relación con el extremo de si los referidos plazos de prescripción nacionales deben preverse específicamente en una disposición nacional aplicable a la recuperación de las restituciones a la exportación o, de manera más general, a medidas de carácter administrativo, debe señalarse que el texto del artículo 3, apartado 3, del Reglamento núm. 2988/95 no contiene ningún elemento que responda explícitamente a tal cuestión.

Es cierto que el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de dicho Reglamento dispone que las normativas sectoriales pueden establecer un plazo inferior al plazo de cuatro años, pero que no podrá ser menor de tres años. No obstante, en dicha disposición se alude a normativas sectoriales adoptadas a escala comunitaria, como

lo confirma el quinto considerando del Reglamento citado y no a normativas sectoriales nacionales (véase, en este sentido, la sentencia *Handlbauer*, antes citada, apartado 28)³⁷.

Otro aspecto en el que se percibe el tipo de vinculación que el Reglamento 2988/1995 proyecta sobre las normas comunitarias y las nacionales se cifra en que en esta materia de la protección de los intereses financieros de la Comunidad, se ponen límites a dichos legisladores a la hora de establecer sanciones. El art. 2.1 del Reglamento señala en este sentido que las sanciones administrativas “sólo se establecerán en la medida en que sean necesarias para garantizar la correcta aplicación del Derecho comunitario” y que tales sanciones “deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias a fin de garantizar una adecuada protección de los intereses financieros de la Comunidad” Es decir, frente a la veleidad con la que algunos legisladores nacionales parecen contemplar el fenómeno de la previsión de sanciones –hasta el punto de que numerosas normativas sectoriales aparentan justificarse únicamente en la medida en que facilitan la previsión de cuadros muy completos y rigurosos de sanciones administrativas con fines no siempre suficientemente claros-, el Reglamento 2988/1995 sitúa el problema en otros términos, requiriendo que exista o se dé una relación de adecuación que justifique la previsión de sanciones. De esta manera, tanto el Reglamento como la jurisprudencia comunitaria engarzan esta pieza de las sanciones administrativas dentro de lo que constituye la doctrina general sobre el juego de la proporcionalidad en relación con la legalidad

Algunas críticas ha generado no obstante que el Reglamento 2988/1995 se haya adoptado sobre la base de las competencias subsidiarias que el actual art. 308 TCE (antiguo, 235) confía al Consejo para lograr los objetivos del funcionamiento del mercado común, entendiendo que a dichos fines tal vez hubiese resultado más pertinen-

37 STJCE de 29 de enero de 2009, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas contra Vosdrag Schlaal*, as. acums. C-278/07 a 280/07, apartados 40 a 44. De todos modos, hay que reparar que en el caso en concreto analizado por esta decisión, el Tribunal de Justicia da validez al plazo de treinta años de prescripción establecido por el artículo 195 del *Bürgerliches Gesetzbuch* a las acciones que tienen por objeto la recuperación de restituciones indebidamente percibidas por los operadores. Es decir, se está refiriendo, en puridad, no a una sanción, sino a una medida en el sentido del art. 4.1 del Reglamento 2988/1995 lo que haría, a nuestro juicio, del todo punto imposible que tal plazo de prescripción pudiera establecerse para una sanción, ya que la fijación de un plazo de prescripción tan excesivo pudiera chocar con las previsiones del art. 2.1 del Reglamento 2988/1995, que exige que las sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasorias. Siendo la prescripción un elemento constitutivo importante del régimen sancionador prever plazos más largos que separen en demasía del plazo de cuatro años previsto por el art. 3.1 del Reglamento pudiera resultar desproporcionado.

La misma idea expresada en el texto la sintetiza muy bien la STJCE de 24 de junio de 2004, ap. 35: “...En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 3, apartado 1, del Reglamento núm. 2988/95 resulta directamente aplicable en los Estados miembros incluso en materia de restituciones a la exportación de productos agrícolas, siempre que no exista ninguna normativa comunitaria sectorial que prevea un plazo más breve, pero no inferior a tres años, ni ninguna normativa nacional que establezca un plazo de prescripción más largo”. Hay que destacar que la doctrina de esta sentencia de 24 de junio de 2004 es acogida por la Sentencia de nuestra Audiencia Nacional de 20 de octubre de 2008, JT 2008/1452, para justificar la aplicación del Reglamento 2988/1995 en estos aspectos a la materia tributaria.

te el empleo de la vía establecida por el art. 280 TCE. No obstante, conviene notar que, como el propio preámbulo advierte, la finalidad del Reglamento no es proteger los intereses financieros de la Comunidad mediante la adopción de un reglamento sectorial concreto; antes bien, su objetivo es fijar “disposiciones materiales de carácter horizontal relativas a los controles y a las medidas y sanciones con vistas a garantizar la protección de los intereses financieros de las Comunidades”.

2. El concepto de “irregularidad”: medidas y sanciones administrativas como respuesta a las mismas

Conforme a lo últimamente expresado, se comprende que el contenido del Reglamento 2988/1995 rebase los aspectos estrictamente sancionadores para abarcar también el ejercicio de las actividades de control por parte de los Estados miembros. Sin embargo, de su breve contenido, descuellan, sin duda, las importantes determinaciones que posee en materia sancionadora y que le han valido, como decimos, el apelativo de configurarse como un verdadero “código general” en la materia. De entre esas determinaciones, probablemente la depuración del concepto de sanción y de sus elementos identificadores, por un lado, y la enunciación, por otro lado, de una serie de principios generales básicos que deben respetarse en el ejercicio de la potestad sancionadora, constituyan los aspectos más valiosos que el citado Reglamento contiene.

En efecto, frente a las dificultades que se han encontrado para precisar y delimitar el concepto de sanción comunitaria, el Reglamento 2988, no sólo define ésta, sino que aísla y separa lo que son verdaderas sanciones de otras medidas administrativas que pueden y deben adoptarse cuando se produce una conculcación de los intereses financieros de la Comunidad.

Partiendo así de una genérica noción de “irregularidad”, entendida como “toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por objeto perjudicar el presupuesto general de las Comunidades o los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido” (art. 1.2), el Reglamento únicamente estima que constituyen infracciones susceptibles, por tanto, de sanciones administrativas las irregularidades que sean “intencionadas” o “provocadas por negligencia” (art. 5.1), lo que supone valorar la culpabilidad como elemento integrante del concepto de sanción comunitaria³⁸.

³⁸ Pese a lo que se afirma en el texto, es posible hallar en la jurisprudencia comunitaria pronunciamientos ambiguos por parte del Tribunal que hacen dudar de tal afirmación. Por ejemplo, en la STJCE de 16 de mayo de 2002, *Land Baden-Württemberg contra Günther Schilling y Bezirksregierung Lüneburg contra Hans-Otto Nehring*, as. C-63/00, declara expresamente que “a efectos del SIGC, los agricultores, que, con arreglo al artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento, declaran que tienen conocimiento de los requisitos

En consecuencia, existen otras irregularidades que, aunque puedan indudablemente generar consecuencias jurídicas, no podrán ser, sin embargo, objeto de sanción comunitaria por faltar ese elemento culpable que caracteriza a las verdaderas infracciones³⁹. Desde este punto de vista, el art. 4.1 del Reglamento contempla una serie de medidas administrativas a las que bajo ningún concepto cabe calificar como sanciones (art. 4.4), ya que más propiamente se tratan de reintegros (obligación de

que han de cumplirse para la concesión de las ayudas de que se trata, deben presentar las solicitudes de ayuda respecto a animales en los que concurren tales requisitos. El objetivo del artículo 10, apartado 2, párrafo primero, segunda frase, del mismo Reglamento consiste en sancionar a los solicitantes que no cumplan dicha obligación, *aunque no hayan incurrido en negligencia ni hayan actuado con ánimo defraudatorio*” (ap. 37). Y, más claramente aún, subraya más adelante que “en estas circunstancias, no puede considerarse injustificada ni desproporcionada la imposición al agricultor que haya cometido un error, incluso de buena fe y sin ánimo defraudatorio, de una sanción disuasoria y eficaz como la prevista en dicha disposición” (ap. 40). Sin embargo, en el apartado 63 de la STJCE de 11 de marzo de 2008, *Rüdiger Jäger contra Amt für Landwirtschaft Bützow*, as. C-420/06, el Tribunal parece matizar tal afirmación. Un paso más da la STJCE de 19 de noviembre de 2002, *Regina contra J. A. Gagg and Sons*, as. 304/00, pues, pese a que de primeras repite el razonamiento de la STJCE de 16 de mayo de 2002, sin embargo, en el siguiente apartado introduce un elemento de corrección importante de cara a la aplicación de la sanción, el error inducido por la propia Administración: “Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento núm. 3887/1992 debe interpretarse en el sentido de que si la autoridad competente descubre que un solicitante de ayudas “superficies” ha presentado una declaración errónea, no efectuada deliberadamente o por negligencia grave, que ha dado lugar a que se declare un exceso de superficie en la solicitud de ayudas y que se incurrió en el mismo error en años anteriores a aquel en que tal error ha sido descubierto, lo que, en cada uno de esos años, dio lugar a que se declarara un exceso de superficie en la solicitud de ayudas, dicha autoridad está obligada, sin perjuicio del respeto de los plazos de prescripción previstos por el artículo 3, apartado 1, del Reglamento núm. 2988/1995, a reducir la superficie efectivamente determinada con el fin de calcular la ayuda debida por los años anteriores. Con arreglo al artículo 9, apartado 2, párrafo cuarto, del Reglamento núm. 3887/1992, las reducciones previstas en los párrafos primero y segundo de esta disposición no se aplican si el agricultor demuestra que, para la determinación de la superficie, se ha basado de forma correcta en datos reconocidos por la autoridad competente. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional examinar si ello ocurre en el procedimiento principal”.

De todos modos, si se analizan bien todos estos pronunciamientos jurisprudenciales, es posible encontrar en todos estos casos, en los que el Tribunal parece justificar la imposición de sanciones aun mediando en el sujeto sancionado “buena fe y faltando ánimo defraudatorio”, un razonamiento del Tribunal que sirve de premisa a todas las consecuencias y conclusiones a las que después llega. En concreto, tal argumentación dice: “Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, por lo que respecta al SIGC establecido por los Reglamentos núms. 3508/1992 y 3887/1992, que un procedimiento eficaz de gestión y de control exige que la información que debe facilitar un solicitante de ayudas sea completa y exacta desde un principio para permitirle presentar una solicitud de pagos compensatorios correcta y evitar ser objeto de sanciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de septiembre de 2000, *Fisher*, C-369/1998, Rec. pg. I-6751, apartados 27 y 28, y de 16 de mayo de 2002, *Schilling y Nehring*, C-63/2000, Rec. pg. I-4483, apartado 34)” [STJCE de 19 de noviembre de 2002, ap. 39]. Probablemente, aunque el Tribunal no llegue a expresarlo con claridad, de lo que, en realidad, está partiendo es de un particular deber de celo que han de observar, en estos casos, los agricultores peticionarios de ayuda; deber que le impele a extremar su diligencia a la hora de cerrar sus solicitudes de ayuda para que los datos declarados en aquéllas coincidan con los reales. Es decir, en cierta manera, en la erección de este deber +, cuya infracción es, en puridad, la que desencadena la sanción, creemos que es posible advertir una cierta negligencia por parte del sujeto sancionado. Precisamente, ello es lo que explica que, cuando es el comportamiento de la Administración el que induce a error al agricultor, el Tribunal diga que la sanción puede ser excluida.

³⁹ Muy claramente lo afirma la STJCE de 24 de junio de 2004, *Herbert Handlbauer*, as. C-278/02, ap- 33.

abonar las cantidades debidas o de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas), o de pérdidas de avales y fianzas constituidos en apoyo de la solicitud de una ventaja o en el momento de la percepción de un anticipo. Sí subraya el art. 4.1 del Reglamento que la retirada de la ventaja obtenida indebidamente es una “norma general”, puesto que, con independencia de cuáles hayan sido las causas –intencionadas o no– que hubieran motivado la irregularidad, sí parece claro que si el beneficiario conservase la ventaja estaría experimentando un enriquecimiento *sine iusta causa* inadmisibles jurídicamente⁴⁰. De todos modos, es conveniente destacar que las medidas que prevé el art. 4 del Reglamento 2988/1995 reposan sobre el concepto de irregularidad, noción ésta que, conforme a su art. 1.2, requieren que la irregularidad derive de una acción u omisión por parte del sujeto, circunstancias que no se dan cuando la percepción de una ventaja o beneficio por parte del sujeto debe su causa a un error de la Administración o de las autoridades nacionales⁴¹. Evidentemente, esto

40 En este sentido, la jurisprudencia comunitaria tiene reiteradamente declarado que, por ejemplo, la obligación de devolver las restituciones a la exportación percibidas indebidamente no viola el principio de legalidad porque “no constituye una sanción para la cual sería necesaria una base legal clara y exenta de ambigüedad, sino la mera consecuencia de la constatación de que las condiciones exigidas para la obtención del beneficio resultante de la normativa comunitaria fueron creadas artificialmente” [STJCE de 14 de diciembre de 2000, *Emsland-Starke GmbH contra Jonas*, as. C-110/99, ap. 56; en el mismo sentido, *vid.*, por ejemplo, la STJCE de 4 de junio de 2009, *Agenzia Dogane Ufficio delle Dogane di Trieste contra Po-meton*, as. C-158/08, ap. 28]

41 Así se afirma tajantemente en la STJCE de 15 de enero de 2009, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas contra Bayerische Hypotheken*, as. C-281/07, en la que se sujeta al Tribunal la cuestión de si el plazo de cuatro años previsto en el art. 3.1 del Reglamento 2988/1995 para determinar la prescripción de las medidas y sanciones adoptadas ante irregularidades, resulta de aplicación a un procedimiento de recuperación de una restitución a la exportación abonada al exportador en razón de un error de las autoridades nacionales cuando el exportador no ha incurrido en irregularidad alguna: “Pues bien, como han destacado tanto la Comisión de las Comunidades Europeas como la Abogado General en el punto 31 de sus conclusiones, el concepto de “irregularidad” en el sentido del Reglamento núm. 2988/95 implica que la infracción de una disposición del Derecho comunitario deriva de una acción o de una omisión de un agente económico. De ello se desprende que, cuando se ha pagado indebidamente a un agente económico una restitución a la exportación, debido a un error de las autoridades nacionales, dicha situación no está comprendida en el concepto de “irregularidad” en el sentido del Reglamento núm. 2988/95. Por consiguiente, la regla de prescripción establecida en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del citado Reglamento no es aplicable a las diligencias incoadas a raíz de irregularidades derivadas de errores de las autoridades nacionales. Por lo tanto, en una situación como la del asunto principal, la cuestión de la prescripción de la acción de recuperación de las cantidades indebidamente pagadas se rige por las normas del Derecho nacional aplicables en la materia. En efecto, los litigios relativos a la recuperación de las cantidades pagadas indebidamente según el Derecho comunitario deben ser zanjadas, a falta de disposiciones comunitarias, por los órganos jurisdiccionales nacionales con arreglo a su Derecho nacional, sin perjuicio de los límites impuestos por el Derecho comunitario, en el sentido de que las modalidades previstas por el Derecho nacional no pueden hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la recuperación de las ayudas pagadas indebidamente y que la legislación nacional debe aplicarse de manera no discriminatoria en relación con los procedimientos encaminados a zanjar los litigios nacionales del mismo tipo (sentencia de 19 de septiembre de 2002, *Huber*, C-336/00, Rec. págs. I-7699, apartado 55 y jurisprudencia citada). Además, el interés de la Comunidad en la recuperación de las restituciones a la exportación que se hayan percibido contraviniendo sus requisitos de concesión debe tenerse plenamente en cuenta a la hora de establecer los plazos de prescripción aplicables a una recuperación de esta índole (véase en este sentido la sentencia *Huber*, antes citada, apartado 57). Procede, pues, responder a la primera cuestión que el plazo de prescripción de cuatro años establecido en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento núm. 2988/95 no es aplicable a un procedimiento de recuperación de una restitución a la exportación indebidamente pagada a un exportador debido a un

último no significa que en estos casos no haya que devolver lo indebidamente percibido; lo que no se darán, en cambio, serán las consecuencias que para las verdaderas irregularidades prevé el art. 4.2 del Reglamento 2988/1995, esto es, a que la devolución de la cantidad indebidamente percibida se incremente con los correspondientes intereses.

3. Tipología de sanciones administrativas: algunos problemas de delimitación

Por el contrario, cuando la irregularidad es intencionada o negligente, además de las antedichas medidas de reintegro o de devolución, el art. 5.1 tipifica una serie de sanciones administrativas que, sobre la base de la intercambiabilidad de las mismas, pueden ser previstas por las normativas sectoriales en función de la “naturaleza y gravedad de la irregularidad, del beneficio concedido o de la ventaja obtenida y del grado de responsabilidad” (art. 2.3). Considera en este sentido el art. 5.1 como sanciones administrativas:

- El pago de una multa administrativa.
- El pago de una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas o eludidas, incrementada, en su caso, con intereses⁴².
- La privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente sólo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja.
- La exclusión o la retirada del beneficio de la ventaja durante un período posterior al de la irregularidad.
- La retirada temporal de una autorización o de un reconocimiento necesarios para participar en un régimen de ayuda comunitaria.
- La pérdida de una garantía o de una fianza depositada a fin de respetar las condiciones de una normativa o reconstituir el importe de una garantía liberada indebidamente.
- Otras sanciones de carácter exclusivamente económico, de naturaleza y alcance equivalentes, previstas en las normativas sectoriales adoptadas por el Consejo en función de las necesidades propias del sector correspondiente y dentro del respeto de las competencias de ejecución otorgadas a la Comisión por el Consejo.

error de las autoridades nacionales, cuando éste no haya incurrido en irregularidad alguna en el sentido del artículo 1, apartado 2, del referido Reglamento” (apartados 20 a 26).

⁴² “Esta cantidad –sigue diciendo la letra b) del art. 5.1 del Reglamento–, determinada con arreglo a un porcentaje que se fijará en las normativas específicas, no podrá rebasar el nivel estrictamente necesario para que tenga carácter disuasorio”.

La primera consecuencia que se destaca de esta enunciación es que, como bien recalca el precepto, estamos ante sanciones de naturaleza administrativa, idea en la que abundan asimismo otros artículos del Reglamento y que resulta acorde con las consideraciones que hemos realizado más atrás con respecto a la carencia de competencias penales por parte de las instituciones comunitarias. No obstante, el Preámbulo del Reglamento deja a salvo la aplicación del derecho penal de los Estados miembros⁴³, y su art. 6 consagra un peculiar desarrollo del principio del *non bis in idem*, en cuya virtud, dentro de los regímenes de apoyo financiero, resultaría plenamente factible la imposición de sanciones administrativas pecuniarias y de sanciones penales, en la medida en que aquéllas no resultasen asimilables a éstas. Fuera de tales casos, la regla general que se establece es que, cuando se hubiere iniciado un procedimiento penal contra la persona de que se trate en relación con los mismos hechos, el procedimiento para la imposición de una sanción administrativa puede suspenderse, reanudándose cuando el procedimiento penal no continúe o, cuando finalizado, no lo impidan los principios generales del Derecho (apartados 1 a 3 del art. 6)⁴⁴.

Junto a la naturaleza estrictamente administrativa de las sanciones previstas por el art. 5 del Reglamento 2988/1995, existe otra consecuencia que del mismo dimana y que resulta, a nuestro juicio, relevante: se trata del contenido de las sanciones que en él se tipifican, contenido que no se agota en la multa económica, sino que abarca otra serie de componentes sobre cuya naturaleza sancionadora han divagado a veces los Tribunales nacionales. Por ejemplo, en el ámbito de nuestro ordenamiento, los Tribunales españoles conocen pronunciamientos contradictorios en torno a si la retirada de la autorización para operar en el extinto régimen de ayudas a la producción del aceite de oliva a organizaciones de productores y almazaras poseía o no carácter sancionador. Parece que, a la luz del art. 5.1 e) del Reglamento 2988/1995, tales dudas se disipan; como se diluyen igualmente las incertidumbres acerca del incuestionable carácter sancionador del régimen de exclusiones previsto en el nuevo sistema de ayudas de pago único para aquellos agricultores y productores que cometan irregularidades en sus declaraciones anuales o incumplan los compromisos medioambientales o de mantenimiento de buenas prácticas agrarias inherentes a la percepción de aquellas ayudas⁴⁵.

No obstante, pese a la clarificación que pretende este art. 5.1 del Reglamento, la verdad es que, en ocasiones, resulta complicado discernir si una determinada medida prevista en una normativa sectorial constituye o no una sanción. Sin abandonar el régimen de las exclusiones de ayudas, existen en los reglamentos comunitarios oca-

43 Considerando 12°.

44 Tales principios generales, en opinión de A. Nieto, “El Derecho sancionador...”, cit., pág. 276, no son otros que los que existen en cada uno de los ordenamientos internos, fundamentalmente, porque “la tónica del reglamento es dejar en manos de los Estados miembros la extensión e intensidad con la que ha de aplicarse este principio”.

45 Ambos temas los hemos tratado ampliamente en nuestra obra *Regulación jurídico-administrativa del sector oleícola*, Unicaja, Málaga, 2007, págs. 320-323 y 499-501, *passim*.

siones en que el incumplimiento de una obligación acarrea como consecuencia la exclusión del régimen concreto de ayuda, pero, sin embargo, tal exclusión no puede reputarse como una sanción, sino más propiamente como una condición de admisibilidad para la percepción de la ayuda misma. Así sucede, por ejemplo, en el caso contemplado por la STJCE de 24 de mayo de 2007, en la que el Tribunal estima que la exclusión del beneficio de la prima por sacrificio respecto de un bovino cuyos datos relativos al traslado desde la explotación y hacia la misma no fueron notificados a la base de datos informatizada dentro del plazo establecido en el artículo 7, apartado 1, segundo guión, del Reglamento núm. 1760/2000 no constituye una sanción “sino la consecuencia de la inobservancia de las condiciones de admisibilidad para la concesión de la citada prima”⁴⁶. Sin embargo, la STJCE de 4 de mayo de 2006 pone en el hecho de que el descubrimiento de un exceso de superficie declarada dé lugar, según la normativa sectorial de aplicación, a la obligación de devolver la totalidad de la ayuda percibida más los intereses, la clave de bóveda para calificar tal consecuencia de sanción administrativa, y, más en concreto, para asimilarla a la sanción de privación total del beneficio prevista en el art. 5.1 c) del Reglamento 2988/1995⁴⁷.

En consecuencia, pese a la simplificación que el art. 5.1 del Reglamento 2988 trata de instaurar en orden a la delimitación de las sanciones, lo cierto es que, ante determinados casos, se hará preciso valorar todas las circunstancias concurrentes (prolongación o no de la exclusión hacia el futuro; afectación o reducción de las cantidades globales ya percibidas; posibilidad de determinar otras consecuencias jurídicas para tal incumplimiento, etc.)⁴⁸

En cualquier caso, el art. 5.1 del Reglamento abre una amplia tipología de sanciones a las normativas sectoriales; tipología que, en todo caso, no es cerrada, ya que, como hemos señalado, la letra g) del citado precepto permite que el Consejo pueda establecer otras sanciones “en función de las necesidades propias del sector correspondiente”, con el único límite de que tales sanciones revistan un “carácter exclusivamente económico”.

4. Legalidad e irretroactividad en el Reglamento 2988/1995

Además de lo ya expresado en relación con el acogimiento del principio del *non bis in idem*, el Reglamento 2988/1995 recoge también la consagración del principio de legalidad. Así, el art. 2.2 preceptúa que “no se podrá pronunciar sanción administrati-

⁴⁶ STJCE de 24 de mayo de 2007, *Maatschap Schonewille-Prins contra Minister van Landbouw*, as. C-45/05, ap. 58.

⁴⁷ STJCE de 4 de mayo de 2006, *Reinhold Haug contra Württemberg*, as. C-286/05, ap. 21 y 22.

⁴⁸ Por ejemplo, no se considera sanción la reducción que algunas normativas sectoriales agrícolas prevén cuando el legislador dispone que toda solicitud presentada con retraso da lugar o una reducción del 1 % por día hábil de los importes de las ayudas comprendidas en la petición a los que el productor tendría derecho en caso de haberla presentado a su debido tiempo [STJCE de 11 de noviembre de 2004, *Toeters y Verberk*, as. C-171/03].

va alguna que no esté contemplada en un acto comunitario anterior a la irregularidad”. Como se ve, se trata en todo caso de una regulación muy *light* del principio de legalidad, ya que, en realidad, la noción de “acto comunitario” previo constituye una noción que en sí misma dice poco y que debe ser llenada en el marco del contexto institucional y de reparto de competencias que establece el Tratado, quedando vivos entonces los debates doctrinales que a este respecto existen sobre si el actual marco institucional de la Comunidad Europea respeta en esencia el principio de la división de poderes.

Algo similar podría decirse con respecto a la forma en que el art. 2.2, *in fine*, del Reglamento regula el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, ya que afirma que “en caso de modificación posterior de las disposiciones sobre las sanciones administrativas contenidas en una normativa comunitaria, se aplicarán con carácter retroactivo las disposiciones menos severas”. Obsérvese que lo que este precepto, en puridad, recoge no es la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables (que es el principio que, en esencia, recogen las Constituciones internas de los Estados y, entre ellas, nuestro art. 9.3 CE), sino la aplicación retroactiva *in bonus* de las disposiciones sancionadoras⁴⁹. Con independencia de que en algunos casos esta aplicación retroactiva de las disposiciones sancionadoras más favorables o “menos severas” –en la terminología del art. 2.2 del Reglamento– pudiera resultar contraproducente⁵⁰, lo cierto es que sí que parece obligada, habida cuenta los rotundos términos empleados por el art. 2.2 del Reglamento y que la jurisprudencia comunitaria apoya su aplicación en que la retroactividad así entendida es un derecho fundamental que, como tradición constitucional común de los Estados miembros, forma parte de los principios generales del Derecho comunitario⁵¹.

49 Y que, como enfatiza la STJCE de 4 de mayo de 2006, *Reinhold Haug contra Württemberg*, as. C-286/05, se aplica únicamente a las sanciones en sentido estricto y no las otras “medidas” que, en el sentido del art. 4.1 del Reglamento 2988/1995, pueden adoptarse (ap. 18).

50 Piénsese, por ejemplo, en el caso de normas temporales o *ad hoc*, que hubiéranse podido dictar para hacer frente a unas circunstancias particularmente adversas que aconsejen una mayor severidad para con los infractores de las normas. Si la sustitución o derogación de la norma temporal, superadas las circunstancias que la motivaron, significa –como parece pretender el art. 2.2– una obligada aplicación retroactiva de la norma sancionadora más favorable, el efecto de ejemplaridad perseguido quedará en agua de borrajas. En este sentido, se pronuncia también A. Nieto Martín, “Derecho sancionador...”, cit., págs. 269 y 270.

51 “A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. Para ello, dicho Tribunal se inspira en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos en los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido (véanse, en especial, las sentencias de 12 de junio de 2003, *Schmidberger*, C-112/00, Rec. págs. I-5659, apartado 71 y jurisprudencia citada, y de 10 de julio de 2003, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*, asuntos acumulados C-20/00 y C-64/00, Rec., págs. I-7411, apartado 65 y jurisprudencia citada). Pues bien, el principio de aplicación retroactiva de la pena más leve forma parte de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. En consecuencia, debe considerarse que este principio forma parte de los principios generales del Derecho comunitario que el juez nacional debe respetar al aplicar el Derecho nacional adoptado para la ejecución del Derecho comunitario y, en este caso, más concretamente, las Directivas sobre Derecho de sociedades” [STJCE de 3 de mayo de 2005, *Proceso penal contra Silvio Berlusconi y otros*,

Ahora bien, para que se produzcan estos drásticos efectos que el art. 2.2 del Reglamento 2988/1995 preconiza, la jurisprudencia comunitaria requiere que exista una absoluta identidad entre el campo de acción y la finalidad que animan a las dos normativas sancionadoras en comparación. La reciente STJCE de 11 de marzo de 2008 ofrece una buena muestra de ello. En el marco de una cuestión prejudicial suscitada en un litigio nacional en el que un ganadero, al que, por incumplimientos en los registros de identificación de bovinos, se le había sancionado con la exclusión del régimen de ayudas a animales propiciado por el Reglamento 1760/2000, reclamaba que se le aplicasen como sanciones menos severas las de exclusión temporal de las ayudas previstas en el nuevo sistema de ayudas de pago único instauradas por el Reglamento 1782/2003, el Tribunal de Justicia rechaza tal aplicación retroactiva, puesto que considera que ambas normativas –la derogada con la que se sancionó y la nueva cuya aplicación se pretende– no son coincidentes ni en su ámbito de aplicación ni tampoco en su finalidad, ya que el objetivo de las nuevas ayudas de pago único rebasa con creces y es mucho más ambicioso que el anterior sistema de ayudas a la producción:

“Pues bien, dado que, antes de la entrada en vigor del Reglamento núm. 1782/2003, las normas sobre condicionalidad que no se referían a la identificación y registro de los bovinos, establecidas por el Reglamento núm. 1760/2000, no figuraban entre los requisitos que debían cumplirse para la concesión de las ayudas a los bovinos y que, por consiguiente, no estaban sometidas a los controles efectuados por las autoridades competentes, estas autoridades no podían declarar la violación de tales normas con el fin de aplicar sanciones en relación con esas ayudas.

En tales circunstancias, proceder recordar que el régimen de sanciones previsto en los artículos 66 y 67 del Reglamento núm. 796/2004, al estar directa y estrechamente vinculado a la reforma de la PAC introducida por el Reglamento núm. 1782/2003, no puede aplicarse a un caso de incumplimiento de esas normas de identificación y registro de los bovinos incluido *ratione temporis* en el Reglamento núm. 3887/92, so pena de desnaturalizar el régimen de la condicionalidad tal como ha sido concebido por el legislador comunitario en el marco de dicha reforma.

Por consiguiente, y sin que sea necesario examinar si la aplicación, suponiendo que sea posible, de las disposiciones de ese régimen de sanciones o, en su caso, de algunas de ellas implica una sanción administrativa menos severa en una situación como la del Sr. Jager, es preciso concluir que, en un contexto como el del litigio principal, no puede invocarse dicho régimen, al no constituir una “modificación posterior”, en el sentido del artículo 2, apartado 2, segunda frase, del Reglamento núm. 2988/95, del régimen de sanciones previsto en el Reglamento núm. 2419/2001, en su versión modificada por el Reglamento núm. 118/2004”⁵².

asuntos acumulados C-387/02, C-391/02 y C-403/02, apartados 67 a 69]. Aparte de las sentencias citadas por esta sentencia, no puede olvidarse la STJCE de 10 de julio de 1984, *Regina contra Kirk*, as. 63/83.

52 STJCE de 11 de marzo de 2008, *Rüdiger Jager contra Amt für Landwirtschaft Bützow*, as. C-420/06, apartados 82-84. Más claramente incluso, se explican y desarrollan estas diferencias entre uno y otro régi-

En cambio, resulta importante resaltar que la jurisprudencia comunitaria tiene igualmente declarado que la aplicación retroactiva de la sanción menos severa no queda enervada por el hecho de que la nueva normativa específica, mediante el uso de las disposiciones transitorias, haya previsto qué normas se aplican antes o después de una determinada fecha, ya que “en el ámbito de los controles y de las sanciones de las irregularidades cometidas en relación con el Derecho comunitario, el legislador comunitario, al adoptar el Reglamento núm. 2988/95, ha establecido una serie de principios generales y ha exigido que, como regla general, todas las normativas sectoriales respeten estos principios”⁵³.

men en los apartados 70 a 73: “Sin embargo, hay que señalar a este respecto que, como el Abogado General ha indicado en los puntos 71 a 73 de sus conclusiones, el régimen de sanciones establecido en los artículos 66 y 67 del Reglamento núm. 796/2004 no tiene por objeto modificar la naturaleza o la intensidad de las sanciones aplicables en el marco del régimen de ayudas a los bovinos instaurado por el Reglamento núm. 1254/1999, sino que trata de adaptar éstas, a partir de la entrada en vigor del Reglamento núm. 1782/2003, al nuevo contexto normativo existente tras la reforma de la PAC introducida por ese Reglamento, para mantener la coherencia del régimen de sanciones aplicable a los regímenes de ayudas de conformidad con los principios en los que se basa dicha reforma. Por lo tanto, el régimen establecido por los artículos 66 y 67 del Reglamento núm. 796/2004 no refleja un cambio de apreciación del legislador comunitario en cuanto al carácter adecuado de las sanciones con respecto a la gravedad de la irregularidad de que se trata.

En efecto, como se desprende, en particular, del artículo 4, apartado 1, del Reglamento núm. 1782/2003, de los considerandos segundo y vigésimo cuarto de este Reglamento y de los considerandos quincuagésimo quinto y quincuagésimo sexto del Reglamento núm. 796/2004, el régimen de reducciones y de exclusiones aplicable en materia de condicionalidad persigue constituir un incentivo para que los agricultores respeten la normativa comunitaria existente en los diferentes ámbitos de la condicionalidad para integrar en la PAC las normas relativas, en particular, a la salud pública y a la zoonosidad, al medio ambiente y al bienestar de los animales.

Ciertamente, como la propia Comisión señaló en la vista, se puede considerar que los artículos 10 quater del Reglamento núm. 3887/92 y 39, apartado 1, del Reglamento núm. 2419/2001, en su versión modificada por el Reglamento núm. 118/2004, en la medida en que prevén la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de las normas de identificación y registro establecidas por el Reglamento núm. 1760/2000, por lo que respecta a los bovinos no objeto de solicitudes de ayuda persiguen un objetivo análogo a la condicionalidad.

Sin embargo, es preciso señalar que, como consecuencia de la reforma de la PAC, el respeto de esas mismas normas se circunscribe ahora en un contexto normativo esencialmente distinto, en el que no se prevé ya un sistema de apoyo a la producción, sino al productor, en forma de un pago único que se supedita al cumplimiento de una serie de normas en ámbitos tales como la salud pública y la zoonosidad, el medio ambiente y el bienestar de los animales. Así, estas reglas forman parte en la actualidad de un sistema global en el que, con arreglo al artículo 3, apartado 1, del Reglamento núm. 1782/2003, por un lado, se imponen a todos los beneficiarios de pagos directos como normas comunes aplicables a todos los regímenes de ayudas contemplados por ese Reglamento, y, por lo tanto, más allá del marco de los regímenes de ayuda a los bovinos exclusivamente y, por otro lado, no son sino algunas de las normas que deben respetarse en relación con la condicionalidad”.

Por el contrario, el TJCE ha estimado que en el sector lácteo debe aplicarse como más favorable la norma posterior que impone, por haberse retrasado en el cumplimiento de los plazos de comunicación, el pago de una tasa correspondiente a un 0,01% por día natural de retraso de la cantidad de referencia para “ventas directas” de que disponga el comprador, con el límite de que dicho importe no puede ser inferior a 100 euros ni superior a 100.000 euros, en lugar de la norma anterior que fijaba el pago de una tasa correspondiente al 0,1% de las cantidades de leche y de equivalentes de leche que los productores hayan entregado al comprador y, por otra parte, dicha sanción no puede ser inferior a 500 ecus ni superior a 20.000 ecus [STJCE de 8 de marzo de 2007, *Campina GmbH & Co. contra Hauptzollamt Frankfurt*, as. C-45/06].

53 STJCE de 1 de julio de 2004, *Gisela Gerken contra Amt für Agrarstruktur Verden*, as. C-295/02, ap. 56. En el caso en concreto examinado por esta decisión, el Gobierno alemán que las disposiciones transi-

VIII. BREVE REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO Y A LAS SANCIONES FINANCIERAS QUE PUEDEN IMPONERSE EN MATERIA DE AUTORIZACIONES DE COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS

Como ya hemos indicado más atrás, en materia de productos farmacéuticos, el Reglamento (CE) nº 726/2004, de 31 de marzo, refuerza el régimen de las autorizaciones de comercialización de los medicamentos de uso humano y veterinario con la previsión de sanciones; sanciones cuya imposición básicamente se atribuye a los Estados, pero que también pueden ser impuestas por la Comisión, tal y como al respecto señala el art. 84:

“1. Sin perjuicio del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas, los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones del presente Reglamento o de los Reglamentos adoptados en virtud de este último, y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Estas sanciones deberán tener carácter efectivo, proporcionado y disuasorio.

Los Estados miembros notificarán estas disposiciones a la Comisión a más tardar el 31 de diciembre de 2004, así como, con la mayor brevedad, toda modificación ulterior de las mismas.

2. Los Estados miembros informarán inmediatamente a la Comisión del inicio de cualquier procedimiento contencioso en relación con las posibles infracciones al presente Reglamento.

3. A petición de la Agencia, la Comisión podrá someter a los titulares de autorizaciones de comercialización concedidas en virtud del presente Reglamento a penalizaciones financieras en caso de incumplimiento de determinadas obligaciones fijadas en el marco de dichas autorizaciones. Los importes máximos, así como las condiciones y disposiciones de recaudación de estas penalizaciones, serán fijados de conformidad con el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 87.

La Comisión publicará los nombres de los titulares de autorizaciones de comercialización afectados y el importe y los motivos de las penalizaciones económicas impuestas”.

Sobre la única base de este precepto y con la finalidad, como ya dijimos de asegurar un correcto funcionamiento del mercado interior⁵⁴, el Reglamento de la Comi-

torias previstas en el nuevo Reglamento constituirán, en puridad, una suerte de *lex specialis* con respecto a las previsiones del reglamento 2988.

⁵⁴ Los considerandos 3º y 4º de este Reglamento explican además que la génesis de este Reglamento se debe a que “por otra parte, teniendo en cuenta la disposición del artículo 84, apartado 1, del Re-

sión 2007/658/CE, ha articulado un complejo y completo procedimiento de sanciones financieras en la materia para los casos en que “la infracción de que se trate tenga repercusiones importantes para la salud pública en la Comunidad o tenga una dimensión comunitaria por producirse en más de un Estado miembro o afectar a más de un Estado miembro, o cuando estén implicados intereses de la Comunidad” (art. 1). Dejando en este momento al margen el hecho de que este Reglamento representa un buen ejemplo de esa tipología de casos en que el Reglamento-base ha delegado en la Comisión la tipificación misma de las infracciones, lo que ésta hace entresacando y recopilando las distintas obligaciones dispersas a lo largo del Reglamento 726/2004⁵⁵, en lo que sí interesa detenerse brevemente es en el procedimiento que diseña para la imposición de las sanciones financieras que incumben a la Comisión.

Lo que el Capítulo II del Reglamento 658 denomina “procedimiento de infracción” es, en realidad, un procedimiento sancionador en el que coopera activamente con la Comisión la Agencia Europea del Medicamento. A ésta es, en efecto, a quien compete la llevanza de todo lo que pudiéramos llamar la fase instructora del procedimiento infractor, hasta el punto de que, a la vista de lo dispone el art. 5.1, parece que es sólo la Agencia la que puede incoar estos procedimientos sancionadores competencia de la Comisión, bien porque lo haga a propia iniciativa o a petición de un Estado miembro o de la propia Comisión.

Tras la realización de las “diligencias de prueba” (arts. 8 y 9), que se contraen a las petición de informaciones y documentaciones a los Estados y a personas físicas y jurídicas, y a la recepción de las alegaciones –orales o escritas– que puedan hacer los titulares de las autorizaciones, la Agencia elabora un informe en el que resume las conclusiones a las que haya llegado sobre la base de la investigación realizada y en el que, en caso de considerar que el titular de la autorización de comercialización ha podido cometer una infracción, solicita de la Comisión la prosecución del procedimiento infractor y la imposición de una sanción financiera (art. 10).

Si la Comisión estima la solicitud de la Agencia, formula un pliego de cargos y concede al titular de la autorización un “derecho de réplica” (art. 12) y, en caso de que así se pida y considere procedente, la celebración de una “audiencia” que, en razón

glamento (CE) n° 726/2004, según la cual los Estados miembros deben determinar el régimen de sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones de dicho Reglamento o de los Reglamentos con arreglo a este último, y adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación, solo debe actuarse a nivel comunitario en casos que presenten interés para la Comunidad. De esta manera, el cumplimiento efectivo del Reglamento (CE) n° 726/2004 se garantizaría mediante una gestión apropiada de los recursos disponibles a nivel comunitario y nacional” y a que “en vista del sistema de competencias paralelas en materia de supervisión y ejecución, por parte de la Comunidad y los Estados miembros, de las autorizaciones de comercialización concedidas con arreglo al Reglamento (CE) n° 726/2004, las disposiciones del presente Reglamento solo pueden cumplirse eficazmente en un marco de estrecha cooperación entre los Estados miembros, la Agencia y la Comisión, de conformidad con el artículo 10 del Tratado. A tal efecto, es necesario crear mecanismos de consulta y cooperación entre ellos”.

⁵⁵ El art. 1 del Reglamento tipifica hasta diecisiete infracciones para las que menciona las obligaciones del Reglamento 726/2004 con las que se corresponde.

de los secretos comerciales inmanentes, no será pública, pero a la que sí podrán ser invitados los Estados.

La sanción financiera que, en su caso, pone fin al procedimiento infractor se impone, como decimos, por la Comisión, cuando “considere que el titular de la autorización de comercialización ha cometido de forma deliberada o por negligencia una de las infracciones contempladas en el art. 1 del Reglamento”. La sanción es fundamentalmente económica y consiste en una multa no superior al 5% del volumen de negocios realizado por el titular en la Comunidad durante el ejercicio precedente para cuya determinación la Comisión se atenderá, según el art. 18.1, a los principios de eficacia, proporcionalidad y disuasión⁵⁶.

Probablemente, este nuevo esquema sancionador surgido en materia de productos farmacéuticos, sirva como modelo y se traslade a otras Administraciones instrumentales de la Comunidad, como ya ha sucedido en el ámbito de la seguridad aérea, con respecto a la cual el art. 25 del Reglamento 2008/216, de 20 de febrero, habilita a la Comisión para imponer multas o multas coercitivas previa solicitud de la Agencia Europea de Seguridad Aérea a las personas y empresas a las que la mencionada Agencia haya expedido un certificado.

⁵⁶ Hay que destacar además dos extremos. Por un lado, que, para el caso de que el titular de la autorización de comercialización no haya puesto fin a la infracción, la Comisión podrá prever en la decisión sancionadora la imposición de multas coercitivas diarias de hasta el 2,5% del volumen de negocios medio diario realizado por el titular en la Comunidad durante el ejercicio económico precedente. Tales multas coercitivas se impondrán desde que se notifique la resolución sancionadora hasta el momento en que se ponga fin a la infracción (art. 16.2).

Por otro lado, igualmente es reseñable que, junto a las sanciones financieras que pueden imponerse por la comisión de infracciones consistentes en el incumplimiento de las obligaciones impuestas a los titulares de las autorizaciones de comercialización, el art. 19 del reglamento prevé asimismo la imposición a éstos de otra suerte de sanciones financieras por lo que, pudiéramos llamar, falta dolosa o negligente de cooperación durante la tramitación del procedimiento de infracción, a saber: a) no cumplan lo exigido en una diligencia de prueba adoptada en virtud del artículo 8, apartado 1; b) faciliten información inexacta o engañosa en respuesta a una diligencia de prueba adoptada en virtud del artículo 8, apartado 1; c) no respondan a una solicitud de información con arreglo al artículo 14; y d) faciliten información inexacta o engañosa en respuesta a una solicitud de información con arreglo al artículo 14.

