

# Aplicación del Derecho comunitario y potestad sancionadora en el contexto de la Unión Europea

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO Y, POR CONSIGUIENTE, DE CIERTAS SANCIONES COMUNITARIAS EN ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS.—2.1. España.—2.2. Francia.—2.3. Alemania.—2.4. Reino Unido.—III. SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN.—IV. EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LAS COMPETENCIAS IMPLÍCITAS EN EL DESARROLLO DEL DERECHO SANCIONADOR EUROPEO.—V. LA COMISIÓN EUROPEA COMO PODER EJECUTIVO: LA EXTERIORIZACIÓN DEL PODER DE CONTROL MEDIANTE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.—VI. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL SECTOR DE COMPETENCIA.—VII. ¿CABE LA POSIBILIDAD DE DESARROLLAR UN PROCEDIMIENTO EUROPEO SANCIONADOR COMÚN?—VIII. ¿PODER SANCIONADOR DE LAS AGENCIAS?

## RESUMEN

*El presente artículo tiene como objetivo el conocimiento de la regulación y posterior ejecución de las normas administrativas sancionadoras, tanto de los Estados miembros, como de algunas instituciones de la Unión Europea, tales como la Comisión, el Banco Central Europeo, el Consejo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

*Asimismo, hace una breve síntesis de la aplicación del Derecho comunitario en los Estados miembros más significativos (España, Francia, Alemania, Reino Unido), con el fin de detallar de manera pormenorizada las peculiaridades existentes en la aplicación del mencionado ordenamiento jurídico en cada Estado.*

---

\* Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado). Catedrático Jean Monnet «ad personam» de Derecho Comunitario. Director del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Alcalá.

*Además, hace un recorrido por la situación actual del Derecho administrativo sancionador en el ámbito de la Unión, aclarando la cuestión de si la Unión Europea dispone o puede disponer de competencias sancionadoras en el ámbito administrativo para llevar a cabo con eficacia el proceso de integración en el cual estamos inmersos, y explicando los principios por los que se rige o puede regirse el Derecho administrativo sancionador europeo.*

*Destaca el papel fundamental de las competencias implícitas en el desarrollo del Derecho sancionador europeo, mencionando su eventual peligrosidad al poder suponer una violación del principio de legalidad y ofreciendo algunas posibles soluciones.*

*Asimismo, pone de relieve la exteriorización del poder de control mediante la imposición de sanciones, llevada a cabo por la Comisión, con la estricta finalidad de hacer cumplir los actos propios del Derecho comunitario.*

*De otro lado, explica y detalla el procedimiento sancionador en materia de política de competencia, repasando los derechos del infractor en el procedimiento sancionador, y denunciando el déficit de imparcialidad que existe, al no encomendarse a órganos distintos, en el procedimiento sancionador, el periodo de instrucción de la fase sancionadora.*

*También el artículo plantea la cuestión de si cabría desarrollar un procedimiento europeo sancionador común, comparando la situación actual del Derecho sancionador europeo con la que existía en España antes de la entrada en vigor del Título IX relativo a la potestad sancionadora, de la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común.*

*Por último, se pone de relieve la viabilidad o no del poder sancionador de las agencias comunitarias, indicando una posible alternativa de futuro en cuanto se refiere al poder sancionador de las mencionadas agencias.*

*PALABRAS CLAVE: Potestad sancionadora, Procedimiento, Poder sancionador, Aplicación, Estado miembro, Unión Europea, Ordenamiento jurídico.*

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Antes de profundizar en el tema de la aplicación del Derecho comunitario y de la potestad sancionadora de la Administración y su relación con el Derecho comunitario, o bien, la incidencia del propio Derecho comunitario en el poder sancionador de los distintos Estados miembros, hemos de partir del concepto de sanción administrativa. La sanción administrativa es el resultado o la consecuencia del poder (*ius puniendi*) que tiene el Estado o el ente público en concreto para castigar o reprimir aquellas actuaciones que han sido previamente calificadas como infracciones, y que han de estar tipificadas como tales en el ordenamiento jurídico-administrativo.

Como es bien conocido, este poder sancionador constituye un aspecto claramente diferenciado dentro de lo que es el Derecho administrativo, dada su importancia y por la repercusión que puede llegar a tener.

<sup>1</sup> El autor quiere expresar su agradecimiento a Jorge Antonio Jiménez Carrero, colaborador de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario de la Universidad de Alcalá, por su apoyo y cooperación en la preparación del presente trabajo.

Dentro del contexto enunciado, en un primer bloque vamos a examinar, siquiera sea de manera sucinta, el sistema sancionador de algunos países miembros y, posteriormente, analizaremos la incidencia del Derecho comunitario en dicho sistema, sus características y su relación con las normas sancionadoras internas, así como el propio poder sancionador de algunas instituciones de la Unión Europea.

## II. APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO Y, POR CONSIGUIENTE, DE CIERTAS SANCIONES COMUNITARIAS EN ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS

### 2.1. España

En el caso español, hemos de partir de la Constitución de 1978, sobre la que se asienta el actual sistema democrático instaurado en nuestro país tras el fin del régimen franquista. Ciertamente, existía un poder sancionador por parte de los entes públicos antes de la Constitución, pero la aprobación de la Constitución supuso un cambio en cuanto al poder sancionador se refiere. Básicamente, lo que la Constitución vino a introducir o a modificar en el sistema sancionador anterior a ella, fue el establecimiento de límites a la regulación y posterior ejercicio de la potestad sancionadora. Estos límites se traducirían, principalmente, en una serie de principios, tales como, el principio de legalidad, el principio de tipicidad, el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables, el principio de proporcionalidad, el principio de responsabilidad o el principio *non bis in idem*.

Más allá de la mención a estos principios, lo que vino a establecer la doctrina y la jurisprudencia constitucional en torno a esta cuestión una vez aprobada la Carta Magna, consistía en que, al participar el Estado (y en general los entes públicos, aunque no todos) de la potestad sancionadora, participan a su vez del mismo *ius puniendi* que tiene el Estado para aplicar el Derecho penal. En otras palabras, se vino a decir, que los principios que sustentan el Derecho penal, son extrapolables al orden jurídico-administrativo, aunque con matizaciones, dada la diferente naturaleza de ambos tipos de conductas (delitos y faltas y/o infracciones administrativas).

Es pertinente poner de manifiesto el hecho de que no existe un texto legal único en el ordenamiento jurídico-administrativo español en el cual se recojan las infracciones y sus correspondientes sanciones, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el Derecho penal, que sí dispone de un cuerpo legal codificado (Código Penal). Las diferentes sanciones están recogidas en distintas normas jurídicas, de manera que, prácticamente, cualquier norma jurídica relativa a un sector, establece su propio apartado de infracciones y sanciones encuadradas en ese ámbito. Luego, como se manifiesta con claridad evidente, se puede afirmar, que el Derecho sancionador español está ampliamente disgregado.

Sin embargo, podemos actualmente constatar, que la aludida disgregación ha venido a menos desde que en el año 1992 se aprobara la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta Ley vino a recoger lo que exponía la reiterada jurisprudencia hasta el momento, intentando unificar el Derecho administrativo sancionador. No obstante, hoy día, puede advertirse que esto no es exactamente así, ya que lo que determina la doctrina es que hay que buscar en cada Ley o norma jurídica sectorial las sanciones correspondientes a su ámbito, estableciéndose la Ley 30/1992 como subsidiaria, en caso de no encontrar allí regulación alguna sobre sanciones.

En definitiva, puede decirse con notable objetividad, que este es el sistema aplicable en la actualidad en el Derecho administrativo sancionador español.<sup>2</sup>

Hasta ahora hemos analizado el Derecho administrativo sancionador español desde un punto de vista meramente interno. A partir de aquí veremos la incidencia del Derecho comunitario sobre este sistema, y los efectos que produce en él.

En primer lugar, resulta conveniente recordar, que el Derecho comunitario posee un carácter preferencial y prevalente frente a los sistemas internos de cada uno de los distintos Estados miembros, de manera que, van a primar las normas comunitarias por encima de las normas nacionales. La mencionada característica relatada es considerada como de vital importancia para entender el sistema de integración que se lleva a cabo desde la Unión Europea. Este carácter preferente de las normas comunitarias se traduce en que van a ser prioritarias, en cuanto a su aplicación formal se refiere, que se impondrán de forma directa, en el contexto de los distintos sistemas nacionales de los Estados miembros. Dicho de otro modo, tal y como establece reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el Derecho comunitario puede ser invocado de manera directa ante los Tribunales nacionales.<sup>3</sup>

El resultado del efecto directo y de la aplicabilidad directa de las normas comunitarias, no es otro que el de la reducción, o mejor, de la puesta en común de ciertas parcelas de soberanía por parte de los Estados miembros, lo que viene a constituir un pilar esencial del proceso de integración europeo.

Ocurre que, a la vista de este doble orden de normas jurídicas (a nivel interno y a nivel de la Unión), se pueden producir algunos conflictos en la aplicación de las mismas. Una primera actitud ante estos eventuales conflic-

---

<sup>2</sup> Para ver más detalladamente el sistema de Derecho administrativo sancionador español, vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*. 7.ª Edición, editorial Tecnos, Madrid, 2011, pp. 677 a 710.

<sup>3</sup> Ver Caso van Gend/Loos de 5 de febrero de 1963.

Ver Asunto C-317/05 G. Pohl-Boskamp GmbH & Co. KG contra Gemeinsamer Bundesausschuss.

tos ya la hemos mencionado: dar preeminencia a las normas comunitarias en detrimento de las normas nacionales.

No obstante, aparte de este efecto favorable a las normas comunitarias, hay un efecto de armonización o modulación a la hora de interpretar el propio Derecho nacional de cada Estado miembro.

Este efecto armonizador puede darse de diferentes modos.<sup>4</sup>

Un primer punto consiste en que, cuando un reglamento o, en general, una norma de Derecho derivado de la Unión, no prevea explícitamente una sanción para una determinada infracción, los Estados miembros están obligados a sancionar dicha infracción para salvaguardar el Derecho comunitario. Así lo establece también una reiterada jurisprudencia del TJUE, entre la que podemos citar, la Sentencia Comisión/Grecia de 21 de septiembre de 1989, Asunto 68/88 al disponer que:

*«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».*

Esta materia hay que entenderla en relación con el principio de la continuidad de intereses. Es decir, hay una relación de continuidad entre los intereses de la Unión y los intereses de los distintos Estados miembros. Este principio va indisolublemente unido al propio proceso de integración que supone el normal funcionamiento de la Unión. El principio de continuidad de intereses se traduce en el hecho por el que los intereses de los Estados y los de la Unión son los mismos, hay una coincidencia en la participación de intereses mutuos, ya que el Estado miembro forma parte de la Unión y la Unión está conformada, entre otros, por ese determinado Estado miembro.

Una segunda vertiente del efecto armonizador guarda relación con el principio al que anteriormente hacíamos referencia, es decir, el de continuidad de intereses. Esta segunda vertiente se vería reflejada en la

---

<sup>4</sup> En este mismo sentido se expresa, de manera análoga, BACIGALUPO, E., *Sanciones Administrativas (Derecho español y comunitario)*. 1.ª edición, editorial Colex, Madrid, 1991, pp. 84 y ss.

aplicación material del Derecho nacional en función del Derecho comunitario. Dicho de otro modo, a la hora de interpretar el Derecho nacional, hay que tener siempre en cuenta la normativa comunitaria vigente que esté regulando los aspectos concretos materiales de que se trate en cada supuesto.

En este mismo orden de ideas, es preciso hacer mención a lo que ya ha sido establecido en reiterada jurisprudencia por el TJUE, como, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 10 de marzo de 2011, *Deutsche Lufthansa AG y Gertraud Kumpan*<sup>5</sup>, al disponer que:

*No obstante, es jurisprudencia reiterada que, al aplicar el Derecho interno, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretarlo en la medida de lo posible a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva de que se trate para alcanzar el resultado que ésta persigue y atenerse así a lo dispuesto en el artículo 288 TFUE, párrafo tercero. Esta obligación de interpretación conforme se refiere al conjunto de las disposiciones del Derecho nacional, tanto anteriores como posteriores a la Directiva de que se trate.*

## 2.2. Francia

Anteriormente, la doctrina afirmaba que, en Francia, ni la Constitución ni ninguna otra Ley habían establecido procedimiento concreto alguno para controlar la actividad normativa comunitaria, entre ella, las normas que contuviesen sanciones administrativas.

Con base a la Constitución francesa, se constata la declaración por la que determinadas materias quedaban sometidas a reserva de Ley, sin embargo, dicho poder palidece a la luz del artículo 37 del texto constitucional, el cual confiere al Poder Ejecutivo un poder reglamentario autónomo. Para solventar tan delicado equilibrio se vino planteando la necesidad de que, para el cumplimiento de la normativa comunitaria, el Gobierno francés cursase autorizaciones del Parlamento, las cuales pueden ser generales o específicas. En la práctica, se hace uso reiterado y excesivo, en ocasiones, de la técnica de delegación. La doctrina nacional pone de relieve, que las instancias parlamentarias encargadas directamente de la fiscalización del Ejecutivo en los aspectos comunitarios, son unas «delegaciones», una en cada Cámara, y no una Comisión permanente común a la Asamblea Nacional y al Senado. Ello se debe al hecho de que, el número de posibles Comisiones permanentes, se encuentra limitado en base a la aplicación del artículo 43 de la Constitución. Dichas delegaciones consolidaron su disgregación a partir de 1979, de conformidad con la Ley núm. 564/79, de 6 de julio.

La única forma de que disponen los miembros de las delegaciones de hacerse oír y de presionar al Gobierno, consiste en la facultad que tienen

---

<sup>5</sup> Vid. Asimismo, sentencias de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing*, C-106/89, Rec. p. I-4135, apartado 8, y *Angelidaki* y otros, antes citada, apartado 197.

reconocida de proponer determinadas resoluciones, que ni siquiera pueden ser tenidas como sucedáneos de una iniciativa legislativa, pues las mismas se circunscriben a la formulación de medidas y decisiones que relevan de la competencia exclusiva de cada Cámara, es decir, de medidas y decisiones de orden interno dentro de cada sede parlamentaria. Al respecto, la canalización de las correspondientes Comisiones, sobre todo la de Presupuestos, es palpable. Determinados proyectos tendentes a superar tales limitaciones, y que conferirían a las delegaciones el poder de inquirir información coactivamente al Gobierno, e incluso, de llevar a cabo investigaciones de modo independiente, fueron desestimados. La situación quedó en un mero deber del Gobierno de facilitar información.

En tiempos más recientes, la preocupación de facilitar la cuestión de la agilización de la aplicación de determinadas normas europeas que exigían transposición normativa, como las directivas, llevó a la necesidad de aprobación de una Circular del Primer Ministro, de 25 de enero de 1990, dirigida a Ministros y Secretarios de Estado, y que se refería al seguimiento de la transposición de las directivas comunitarias al Derecho interno, y establecía una serie de normas procedimentales, igualmente aplicables a los reglamentos comunitarios que excepcionalmente necesitasen de alguna clase de medidas de aplicación de carácter legislativo o reglamentario. Uno de los últimos desarrollos más significativo procede de una reforma constitucional, en virtud de la cual, se ha añadido el artículo 88.4 a la Constitución francesa. Dicho nuevo hito empezó por el artículo 5 de la Ley constitucional núm. 92/554 de 25 de junio de 1992, que introdujo el párrafo 4.º al artículo 88 de la Constitución francesa. De acuerdo con lo ahí estipulado, los parlamentarios, informados por el Gobierno desde su transmisión por el Consejo de Ministros comunitario de las propuestas de actos que comporten disposiciones de naturaleza legislativa, podrán votar resoluciones a cargo de cada Cámara en lo referente a los asuntos de la Unión, previa reforma de los respectivos Reglamentos de orden interno de cada una de las mismas, ello con el fin de que se articulen en modo efectivo tales novedades prerrogativas. El que dicha información tenga que efectuarse con un carácter necesario y preventivo a la adopción por parte del Ejecutivo francés de la que haya de ser su posición en el seno del Consejo de Ministros comunitario resulta ser, una vez más, el punto más oscuro. Tales oscuridades se habrían paliado, tan sólo en parte, en los últimos tiempos, como consecuencia directa e inmediata de ciertas reformas llevadas a cabo, como serían las propiciadas en la Ley 94/476 y, sobre todo, en la Ley Constitucional 99/49, que habría reformado el antedicho artículo 88.4, a fin de dar un mayor protagonismo al Legislativo francés en las fases iniciales de negociación en Bruselas a cargo del Ejecutivo. Dicho precepto, cuyo tenor ha ocupado recientemente a la doctrina, habría sido retocado de acuerdo con estas palabras: *«El Gobierno somete a la Asamblea Nacional y al Senado desde su transmisión al Consejo de Ministros los proyectos o proposiciones de actos de la Comunidad Europea y de la UE que supongan disposiciones de natu-*

raleza legislativa. Puede también someter otros proyectos o proposiciones de actos, así como todo el documento que emane de una Institución de la UE. Según las modalidades fijadas por el reglamento de cada Asamblea, pueden votarse resoluciones, en su caso fuera de período de sesiones, sobre los proyectos, proposiciones o documentos mencionados anteriormente».

En cuanto a la aplicación del Derecho comunitario en el ámbito jurisdiccional francés, puede sostenerse el hecho demostrable de que, Francia es, probablemente, el Estado miembro que más reticencias ha mostrado frente a la particular naturaleza del Derecho comunitario, y así queda reflejado en la actuación de sus órganos jurisdiccionales.

Ante todo habría que señalar, que el Derecho constitucional francés no ofrece ningún obstáculo serio a la completa aceptación del Derecho comunitario. La Constitución admite, en su Preámbulo, limitaciones a la soberanía estatal, bajo la reserva de reciprocidad, cuando éstas sean «necesarias para la organización y defensa de la paz». Asimismo, reconoce la Constitución también la superioridad de los Tratados internacionales sobre la Ley interna, bien que condicionándola a la aplicación de aquéllos por las otras partes contratantes. No obstante, como fácilmente se comprenderá, esta exigencia de reciprocidad constituye una permanente amenaza para la aplicación del Derecho comunitario en Francia, ya que podría fundamentar incumplimientos basados en una presunta no aplicación de disposiciones comunitarias por otros Estados miembros<sup>6</sup>. Esto determinaría a Francia como un país claramente monista, para el cual, tanto el Derecho internacional como el Derecho comunitario, resultan introducidos en el Derecho interno de plano, sin intervención o recepción por el Legislador nacional, pero exigiendo a cambio su publicación en el Diario Oficial de la República, lo cual es asimismo otra traba seria para el normal desenvolvimiento de la juridicidad comunitaria.

### 2.3. Alemania

Debe tenerse en todo caso presente, que las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo germanos conocen un elevado nivel de complejidad y organización, de modo que, aun en sus facetas de índole más general, puede revestir una capital incidencia en el terreno de la eventual transposición de directivas en normas jurídicas alemanas. Existiendo en teoría un sólido principio de control legislativo por parte del *Bundestag* (Dieta Federal), se establecen no pocos mecanismos a favor de la figura del *Bundeskanzler* (Canciller Federal), capaces de suministrarle, en determinadas condiciones, una marcada preponderancia, y que pueden poner a salvo al Ejecutivo fe-

---

<sup>6</sup> Los propios Tribunales franceses se han manifestado en contra de admitir la invocación de la regla de reciprocidad en relación con obligaciones dimanadas del Derecho comunitario. Vid. Sobre esta cuestión LABAYLE, H., *Le Conseil d'Etat et la renvoi préjudicial à la CJCE*, Droit Administratif, 1983, núm. 3, pp. 155 a 169; ROUSSEAU, D., *La Justice constitutionnelle en Europe*, 3.<sup>a</sup> ed., Montchrestien, Paris, 1998.

deral de los importantes estorbos que, por crisis parlamentarias, impiden la correcta incorporación de las directivas dentro del plazo en otros Estados miembros.

En cuanto a los condicionamientos más característicamente concebidos para lo comunitario en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo federales, aquéllos vienen marcados desde varios frentes. En primer lugar, y con las excepciones antes apuntadas, la doctrina apunta al amplio lugar reservado a la Ley formal en la actividad de transposición de las directivas comunitarias, dada la amplitud de materias que conocen en este Estado miembro tal reserva de Ley. En segundo y más específico término, habría que resaltar que las relaciones Ejecutivo / Legislativo vienen exhaustivamente reguladas al nivel de la Ley nacional de Aprobación del Tratado de Roma. La implicación de ambas Cámaras en estas actividades es fundamental, aparte de la labor que, en un nivel más propio del desarrollo de la estructura federal, pueda corresponder al *Bundesrat* (Consejo Federal), en cuanto que Cámara Alta representativa de los *Länder*. Así, a tenor de la Ley de Aprobación del Tratado de Roma, se configura el procedimiento más completo y perfeccionado, entre los Estados miembros fundadores, acerca del control parlamentario sobre la normativa comunitaria que se elabora. El mismo consiste en que el Gobierno alemán está obligado a mantener continuamente informados al *Bundestag* y al *Bundesrat* de la situación interna de la Unión Europea y, concretamente, del contenido de aquellas propuestas que, de ser adoptadas, serían de aplicación directa en Alemania —reglamentos— o exigirían modificaciones del ordenamiento jurídico alemán —directivas—. En lo que hace más propiamente a la posibilidad de delegaciones del Legislativo al Ejecutivo para la aprobación de normativa nacional de desarrollo de las normas comunitarias y, muy particularmente de las directivas, se debe tener en cuenta que el texto constitucional alemán establece numerosas e importantes restricciones a la potestad de delegación del Legislativo hacia el Ejecutivo, siendo que, en la mayoría de los supuestos, es necesaria la intervención del *Bundestag* y del *Bundesrat*.

En lo que se refiere a la recepción del Derecho comunitario en el ámbito jurisdiccional por los Tribunales alemanes, no ha estado rodeada de las controversias que sí tuvo en el caso francés. Sólo la extremada preocupación de los jueces germanos por la garantía de los derechos fundamentales, constitucionalmente reconocidos, ha dado lugar a fricciones entre el Tribunal Constitucional Federal y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

## 2.4. Reino Unido

Por lo que hace al estado de la cuestión en Gran Bretaña, de entrada, hemos de resaltar que, de conformidad con la European Communities Act de 1972, es al Gobierno a quien le corresponde adoptar las oportunas medidas, a través de la delegación legislativa, para dar cumplimiento de los mandatos legislativos comunitarios. Pese a todo, y no obstante la certeza de

tener reconocida el Gobierno una amplia competencia, va a ser la misma Ley quien establezca límites a la actuación del Ejecutivo. Por otra parte, también el Parlamento se reserva, de acuerdo con la Ley, la potestad para anular los reglamentos dictados por el Gobierno, en el supuesto de que estime que dichas disposiciones no están en consonancia con los términos de la delegación conferida.

Pero en el Reino Unido las auténticas «estrellas» en lo referente a los puntos de contacto y, por lo tanto, de fiscalización entre el Gobierno de su Majestad y el Parlamento de Westminster, viene determinada por los célebres «Select Committees», establecidos cada uno en sendas Cámaras de la institución legislativa. Los mismos tienen su origen en la misma European Communities Act, que significativamente en este punto iba a intentar, del mismo modo antes referido, la pirueta jurídica de pretender conciliar la soberanía del Parlamento con las exigencias de la integración europea. La doctrina refiere, tal como citábamos antes, que fueron necesarias no pocas argucias para que los miembros del Parlamento aceptasen el mantenimiento de dicha soberanía en un terreno formal, cuando, en sustancia, una gran parte del poder decisorio iba a ser desplazado a Bruselas.

Tras la entrada en vigor de la European Communities Act, cada una de las dos Cámaras estableció un Comité encargado de hallar las modalidades más eficaces para el examen de los proyectos de actos comunitarios. Se confirió al Gobierno la obligación de suministrar copias de cada uno de dichos proyectos, recogidos incluso en los mismos documentos comunitarios, sin ningún tipo de delación, adjuntando un memorándum explicativo que expusiese la base legal, los problemas políticos y la posible línea de progreso en lo que irían a ser los trabajos del Consejo de Ministros comunitario. Además, el sistema preveía que el Gobierno británico no habría de aceptar ninguna obligación en el seno del Consejo antes de que sendas Cámaras no hubiesen concluido sus investigaciones al efecto, situación esta, limitada tan sólo a muy restrictivos casos en los que la información habría de someterse a posteriori por motivos de urgencia. Es por ello, que la producción de documentos y la necesidad de esperar la opinión y los debates de sendas Cámaras, han venido imponiendo una gran disciplina a los diversos Gobiernos británicos, así como a los mismos comités parlamentarios encargados de los trabajos. Aquí se acabó toda similitud entre ambos comités, pues los caminos seguidos en cada Cámara fueron diferentes. Así, el «Select Committee» de la Cámara de los Comunes, más específicamente designado como «on European Legislation», residenció sus máximos poderes en la Cámara misma, en donde los Ministros habrían de presentarse y suministrar las justificaciones requeridas. El Comité de los Comunes adoptó una posición relativamente conformista, renunciando a introducirse en las auténticas cuestiones de fondo, así como también habría desistido de recabar opiniones que pudiesen emitir testigos u otras personas de relevancia para cada caso específico. En semejante tesitura, la doctrina nacional entiende, que ha sido el «Select Committee on the European Communities» de la Cámara de los Lores, el que ha llevado a cabo un trabajo más serio y sistemático, y

ello pese a los detractores que ven en la Alta Cámara —por sus peculiares y diversos mecanismos que existen para la designación de sus miembros— una rémora de difícil justificación en un sistema democrático moderno.

Dotado de un importante grado de autonormación y autoorganización internas, con una compleja estructura dividida en subcomités para una pluralidad de materias —finanzas, relaciones exteriores, energía, industria, agricultura, etc.—, y provisto de unos cauces de recepción de información y documentación desde Bruselas envidiables para la mayoría de sus homólogos en muchos de los otros socios comunitarios, el Comité de los Lores hace una seria labor de supervisión y de fiscalización del Gobierno.

### III. SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN

Una cuestión<sup>7</sup> que ha de plantearse con carácter previo, antes de entrar a analizar la situación actual del Derecho sancionador europeo, consistiría en preguntarnos si, efectivamente, la Unión dispone de competencia sancionadora para corregir las infracciones que pudieran darse en el orden jurídico administrativo europeo. La respuesta a esta pregunta es afirmativa. No obstante, no está exenta de precisiones.

Una primera reflexión, consistiría en plantearse si es posible llevar a cabo un proceso de integración de la magnitud del que se produce en el contexto de la Unión Europea, sin que existan y se pongan a disposición de la autoridad competente comunitaria una serie de potestades sancionadoras en el ámbito jurídico administrativo. Se nos antoja que esto sería impensable, ya que, no se entendería una transferencia o cesión de soberanía de los Estados miembros a la Unión en ciertas materias, sin que ello vaya acompañado de la correspondiente atribución de potestad sancionadora en esas mismas materias, y ello con la finalidad de alcanzar un cumplimiento efectivo de los objetivos que se proponga la Unión en cada caso, en su pretensión e interés de llevar adelante el perseguido proceso de integración. Es decir, una cesión de competencias a la Unión, sin la oportuna potestad sancionadora añadida y que le complemente en el ámbito de las materias transferidas, sería inviable dada su ineffectividad instrumental, así como el impedimento que supondría a la hora de hacer cumplir la normativa comunitaria vigente en cada momento.

Por consecuencia, parece evidente y así ha de entenderse, que la potestad sancionadora debe ir acompañando como complemento y anexo a la cesión de competencias, todo ello con la clara finalidad de que la Unión pueda hacer efectivos los objetivos que avancen en la consecución de la integración europea.

---

<sup>7</sup> En este mismo sentido, se ha planteado idéntica cuestión en el libro de CARNEVALI, R., *Derecho penal y sancionador de la Unión Europea*. 1.ª edición, editorial Comares, Granada, 2001, pp. 126 y ss.

Dentro del Derecho comunitario, el Derecho sancionador (entendiendo sancionador en el orden administrativo, no en el penal, en el que aquí no vamos a entrar), resulta ser disperso y fragmentado. En un análisis rápido de la situación actual, nos encontramos con algunas disposiciones en el Derecho originario de la Unión (los Tratados), que atribuyen ciertas competencias sancionadoras a algunas instituciones del Derecho comunitario (básicamente, la Comisión, el Banco Central Europeo y el Consejo). Concretamente podemos encontrar estas atribuciones en los artículos 83.1 TFUE, cuando se dispone que *«el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes»*.

Por su parte, también el artículo 103 del TFUE, prevé la fijación de multas y multas coercitivas al disponer que *«el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará los reglamentos o directivas apropiados para la aplicación de los principios enunciados en los artículos 101 y 102»*.

2. Las disposiciones a que se refiere el apartado 1 tendrán especialmente por objeto:

a) *garantizar la observancia de las prohibiciones mencionadas en el apartado 1 del artículo 101 y en el artículo 102, mediante el establecimiento de multas y multas coercitivas»*.

En esta misma línea, el artículo 126.11 del texto legal a que hacemos referencia, dispone que si un Estado miembro no cumpliera una decisión adoptada de conformidad con el artículo 126.9 TFUE, el Consejo podrá aplicar una serie de medidas, entre ellas, la imposición de multas a modo de sanción.

De otra parte, el artículo 260 del TFUE, dispone que, para el caso de que un Estado no hubiere tomado las medidas oportunas para llevar a cabo la ejecución de una sentencia del TJUE, podrá ser sancionado mediante multas por parte de la Comisión.

Por otro lado, consideramos que, el contenido del artículo 261 del TFUE, es clave en el sentido apuntado, dado que llega a disponer que, *«los reglamentos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, y por el Consejo, en virtud de las disposiciones de los Tratados, podrán atribuir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una competencia jurisdiccional plena respecto de las sanciones previstas en dichos reglamentos»*.

En este orden de ideas, el TFUE afirma, que se podrán establecer sanciones en los reglamentos (Derecho derivado obligatorio), de los cuales podrá conocer el TJUE para solventar los eventuales conflictos que pudieren producirse. Este referido precepto nos proporciona una pista más en nuestro análisis, al establecer que, la potestad sancionadora no solo se encuentra en el Derecho originario (aunque escasa),

sino también en el Derecho derivado. Esto es, que las instituciones de la Unión Europea pueden dictar reglamentos en los que se prevean preceptos de carácter sancionador. En esta aludida orientación podríamos encontrar supuestos concretos del Derecho derivado en los cuales, efectivamente, se establecen los mencionados preceptos sancionadores. Por ejemplo, el régimen sancionador del Banco Central Europeo, determinado en el artículo 7 del Reglamento (CE) núm. 2533/98; el Capítulo IX del Reglamento (CE) 1005/2008 de 29 de septiembre; el Reglamento (CE) 985/2001 de 10 de mayo que modifica el Reglamento BCE/1999/4 de 23 septiembre 1999 (LCEur 1999, 3121), sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones; Resolución de 29 de junio de 1995 de aplicación uniforme y eficaz del Derecho comunitario y sanciones aplicables por incumplimiento de sus disposiciones relativas al mercado interior.

Asimismo, como ya se había señalado anteriormente, en el artículo 132.3 del TFUE, encontramos la atribución al Banco Central Europeo para que pueda imponer multas (sanciones) y pagos periódicos como penalización a empresas. Se expresa de esta manera:

*«Dentro de los límites y en las condiciones adoptados por el Consejo con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 4 del artículo 129, el Banco Central Europeo estará autorizado a imponer multas y pagos periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de los reglamentos y decisiones del mismo».*

Con anterioridad, se ha expuesto que las tres principales instituciones con potestad sancionadora dentro del ámbito de la Unión son, la Comisión, el Banco Central Europeo y el Consejo. No obstante, nos encontramos con el hecho de que, también dispone de potestad sancionadora el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando se establece, en el artículo 27 del Estatuto del TJUE, que *«el Tribunal de Justicia gozará, respecto de los testigos que no comparezcan, de los poderes generalmente reconocidos en esta materia a los juzgados y tribunales y podrá imponer sanciones pecuniarias en las condiciones que determine el Reglamento de Procedimiento».*

A la vista del texto de los Tratados, y de las eventuales normas comunitarias de Derecho derivado en las que se prevén sanciones (de las cuales hemos recogido algunos ejemplos), es palpable la escasez de una regulación general de un Derecho administrativo sancionador europeo. Por esta razón y en aras de buscar e implantar la claridad y la seguridad jurídica en el contexto del orden jurídico de la Unión, tradicionalmente, se ha venido produciendo una muy correcta y acertada actuación por parte, una vez más, del TJUE, quien, puede decirse, que ha sido el encargado de establecer unos principios comunes y, en definitiva, una estructura uniforme de este Derecho sancionador europeo emergente. Efectivamente, el TJUE, en el desarrollo de la tarea de llevar a cabo la misión apuntada, ha acogido, interpretado y aplicado, los principios que los propios Estados miembros

aplican en sus ordenamientos internos a la hora de reprimir infracciones del orden jurídico administrativo al ámbito de la Unión y en relación al Derecho comunitario. Semejante actitud por parte del TJUE, se nos antoja como una conducta razonable y un proceder lógico y sensato, al tiempo que previsible, ya que, parece evidente el hecho de que, carecería de sentido aplicar unos principios o unas reglas que distasen de las que se aplican en los Estados miembros de la Unión, dado que, como sabemos, la aplicación del Derecho comunitario en los Estados miembros es inmediata y aplicable directamente y, por ende, en caso de que las reglas y principios fueran otros para este nuevo Derecho sancionador europeo (aunque en ningún caso podrían ser muy distintos a los de los Estados miembros ya que la fundamentación jurídica es la misma: el *ius puniendi*), supondrían una contrariedad no acorde al principio de intereses comunes entre los Estados miembros y la propia Unión. En consecuencia, podemos mantener que, el reseñado conjunto de principios y reglas que hallamos en el marco del Derecho de la Unión, vendrían a ser los mismos o muy similares a los que podemos encontrar en el orden jurídico administrativo sancionador español:

- Principio de legalidad: Este principio se traduce en la expresión *nullum crimen nulla poena sine lege*. Es decir, nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa, según la legislación vigente en ese momento. Este principio contempla una doble garantía: por una parte una garantía material que supone la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y las sanciones pertinentes. Por otra parte, una segunda garantía de carácter formal que supone el rango necesario de las normas que regulan aquellas conductas típicas. En el ámbito de la Unión ya sabemos que no existen Leyes como tales, la equiparación a la Ley sería el Reglamento comunitario.<sup>8</sup>
- Principio de tipicidad: Este principio es una profundización del principio de legalidad, y se traduce en que, las infracciones, además de estar tipificadas en reglamentos comunitarios, han de estar establecidas como tales infracciones del orden jurídico administrativo europeo.
- El principio de responsabilidad: El principio de responsabilidad es conflictivo por motivos que impiden la traslación de dicho principio en el mismo sentido de la materia penal a la materia administrativa sancionadora; motivos, por otra parte, que no vienen al caso en nuestro análisis. Baste decir aquí, que debe ser sancionado el sujeto

<sup>8</sup> Para profundizar más en el estudio de este principio vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo*, Parte General. 7.ª edición, editorial Tecnos, Madrid, 2011, pp. 684 y ss.

Vid. también, MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Vol. IV. 1.ª edición, editorial Iustel, Madrid, 2011, pp. 965 y ss.

Vid. en este mismo sentido, GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I. 14.ª edición, editorial Tecnos, Madrid, 2005, pp. 198 y ss.

Por último, vid. también, MOLINA DEL POZO, C. F., *El principio de legalidad y su incorporación en el Derecho comunitario derivado*. Revista de estudios e investigación de las Comunidades Europeas. Editorial EDERSA, 1991, n.º 20, pp. 177 a 209.

que ha cometido la infracción o el sujeto responsable de la comisión de la infracción.

- El principio de proporcionalidad: Consiste en la conciliación entre las infracciones cometidas por el sujeto responsable y la sanción a aplicar. Simplemente se trataría de aplicar las sanciones más graves a las infracciones más graves. Hay algunos criterios de elaboración jurisprudencial que permiten medir la gravedad de una infracción y, por consiguiente, la gravedad de la sanción a imponer: la existencia de intencionalidad, la reincidencia, la naturaleza de los perjuicios causados...
- El principio *non bis in idem*: Ocurre que, nos podríamos encontrar, una dualidad de sanciones, por ejemplo, una sanción impuesta por una Administración estatal y otra impuesta por alguna institución de la Unión. En este supuesto, se podría ocasionar el denominado conflicto de concurrencia de sanciones.<sup>9</sup> Posiblemente, esta situación aludida chocaría con el principio *non bis in idem*, según el cual una misma actuación no puede ser sancionada dos veces. Lo que ocurre es que para que entre en juego este principio, la identidad entre hechos y sujeto ha de ser total.

Alguno de estos principios<sup>10</sup> han sido recogidos en las Sentencias del TJUE, así por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) de 5 de abril de 2006, Degussa AG contra Comisión de las Comunidades Europeas: *Según la demandante, al tener en cuenta el volumen de negocios de la entidad surgida de la fusión, la Comisión vulneró el «principio de culpabilidad» (nulla poena sine culpa), reconocido por los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y por el artículo 6, apartado 2, de la CEDH así como por el artículo 49, apartado 3, de la Carta, según el cual la sanción impuesta debe ser proporcionada a la culpabilidad de la empresa que sea objeto de ésta. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia también ha reconocido este principio, que deriva en parte del principio de proporcionalidad, como elemento determinante de la intensidad de la pena (sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de octubre de 1983, Lucchini/Comisión, 179/82, Rec. p. 3083, apartado 27; de 14 de febrero de 1984, Alfer/Comisión, 2/83, Rec. p. 799, apartados 17 y 18, y de 17 de mayo de 1984, Estel/Comisión, 83/83, Rec. p. 2195, apartados 39 y siguientes).*

<sup>9</sup> En cualquier caso, para profundizar más acerca de estos principios de la potestad sancionadora, vid. entre otros, SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*. Concretamente vid. el capítulo XVI dedicado a «Sanciones administrativas». 7.ª edición, editorial Tecnos, Madrid, 2011, pp. 677 a 710; GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I. 14.ª edición, editorial Tecnos, Madrid, 2005; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II. 11.ª edición, editorial Thomson Civitas, Madrid, 2008, pp. 174 y siguientes; ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I. 12.ª edición, editorial Tecnos, Madrid, 1998, pp. 140 y siguientes; MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Vol. IV. 1.ª edición, editorial Iustel, Madrid, 2011, pp. 962 y ss.

<sup>10</sup> Vid. la Sentencia del Tribunal General de 17 de mayo de 2011 – Elf Aquitaine/Comisión (Asunto T-299/08), en materia de principio de legalidad de las sanciones impuestas.

La Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 17 de mayo de 2011 *Arkema France* contra Comisión Europea, recoge el principio *non bis in idem* en estos términos:

*«la demandante sostiene que la Comisión vulneró el principio non bis in idem en virtud del cual, según la jurisprudencia, una persona que ha sido juzgada ya no puede ser perseguida o sancionada por los mismos hechos».*

#### IV. EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LAS COMPETENCIAS IMPLÍCITAS EN EL DESARROLLO DEL DERECHO SANCIONADOR EUROPEO

A la vista de lo consignado en el texto de los Tratados, comprobamos que la regulación sobre sanciones en el ámbito de la Unión no es que sea especialmente amplia, antes al contrario, puede decirse que es más bien escasa. En esta escasez de regulación juegan un papel fundamental las competencias implícitas de la Unión. La teoría de los poderes implícitos o competencias implícitas resulta ser un producto que encuentra su base en la jurisprudencia federal norteamericana, trasladado posteriormente y, siempre dentro de las diferenciaciones propias del orden jurídico internacional, por los Tribunales internacionales a la resolución de conflictos ante ellos planteados. De acuerdo con esta teoría, debe admitirse que, una organización intergubernamental (en nuestro caso se trataría de una organización supranacional: la Unión Europea), asuma ciertos cometidos no previstos en sus textos constitutivos (TUE y TFUE, los Tratados), cuando los mismos sean análogos o paralelamente equiparables a funciones que sí vienen expresamente conferidas, de manera que, su conocimiento se erige como algo indispensable para el adecuado desempeño de las labores confiadas y para el cumplimiento de las tareas que la organización le tiene asignadas (proceso de integración).

El TJUE se ha apoyado también en la tesis de los poderes implícitos en su labor de construcción jurisprudencial del ordenamiento jurídico comunitario, reconociendo la existencia de competencias implícitas en diversas situaciones.

A la vista de esta teoría, parece evidente, que los Tratados han incorporado disposiciones que autorizan a la Unión a actuar en ausencia de poderes específicos cuando así sea necesario en aras del eficaz funcionamiento del proceso de integración, lo cual, se aproxima, al concepto de competencia implícita.

Ocurre que, la Unión, para llevar a cabo el proceso de integración y, en definitiva, poder cumplir con los distintos objetivos en las diversas materias de las que goza de poderes o atribuciones, dispone de estas competencias implícitas. Luego, a la hora de sancionar y reprimir las infracciones en esos ámbitos, en los que tiene competencia, se podría entender que, implícitamente, dispone de un poder sancionador para llevar a cabo un cumplimiento efectivo de los objetivos comunitarios. Por ejemplo, en las materias de competencia exclusiva, estipuladas en el artículo 3 del TFUE (es decir, *la*

*unión aduanera; el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; la política comercial común*), se concebirían como competencias implícitas las potestades sancionadoras en dichas materias para llevar a cabo los objetivos pertinentes.

No obstante, si bien es cierto que el Derecho sancionador europeo ha de participar del principio de legalidad, explicitado anteriormente, nos podríamos encontrar con la paradoja de que, al ser una competencia implícita la potestad sancionadora no regulada expresamente por los Tratados, supondría una vulneración de dicho principio. La solución al problema planteado es simple.

Bastaría con aprobar un Reglamento comunitario (reserva de Ley, aunque ya sabemos que, en el ámbito europeo no existen Leyes como tales, sino normas jurídicas, propias del Derecho derivado, que reciben la denominación de Reglamentos), concretado específicamente sobre dicha materia (por ejemplo, política comercial común) para salvaguardar dicho principio, porque, de lo contrario, se produciría un atentado grave contra la seguridad jurídica, además de configurarse y ser manifiestamente injusto el supuesto de que, se pudiese castigar o punir a un sujeto con una sanción, por cometer una infracción que no estaba estipulada en ningún lugar expresamente, por mucho que estuviere protegida por la teoría de las competencias implícitas.

## V. LA COMISIÓN EUROPEA COMO PODER EJECUTIVO: LA EXTERIORIZACIÓN DEL PODER DE CONTROL MEDIANTE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES

De las atribuciones que los Tratados otorgan a la Comisión, para el caso que ahora aquí nos ocupa, nos interesa resaltar el poder de control que la Comisión posee, con la estricta finalidad de hacer cumplir los actos del Derecho comunitario. Hemos de señalar, en primer lugar, que son varios los preceptos contenidos en los Tratados de los que puede extraerse la existencia de poderes reales atribuidos a la Comisión, en tanto que órgano ejecutivo de la Unión. En tal sentido, habrá que tomar como base el artículo 17, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, el cual se refiere a los poderes de control, de decisión, así como a los poderes de ejecución que ostenta la Comisión, en tanto que órgano ejecutivo de la Unión. En segundo lugar, pueden señalarse otros poderes que se infieren de diversos artículos de los Tratados, tales como, por ejemplo, poderes de gestión y de negociación.

En el contexto que nos ocupa, es oportuno hacer hincapié en el que, tradicionalmente, hemos denominada poder de control, ya que las sanciones impuestas por la Comisión a los sujetos responsables de eventuales infracciones administrativas son una consecuencia manifiesta de dicho poder.

Como se ha mencionado anteriormente, el TUE en su artículo 17, apartado 1, viene a encargar a la Comisión la tarea de vigilar el cumplimiento

del Derecho comunitario<sup>11</sup>, incluyéndose en el mismo tanto el Derecho originario como el derivado. Para llevar a cabo esta misión la Comisión debe recabar la ayuda de los propios Estados miembros, quienes se encuentran obligados, por imperativo del mismo Tratado, a realizar conductas activas o pasivas que conduzcan a asegurar el cumplimiento efectivo de los objetivos y fines perseguidos por los Tratados fundacionales<sup>12</sup>.

Si un Estado miembro incumple las normas que integran el Derecho comunitario, la Comisión, apelando al artículo 258 del TFUE, puede enviar una comunicación al Estado miembro infractor para que ponga término al mencionado incumplimiento, recurriendo, si procediere, al Tribunal de Justicia de la Unión. Este procedimiento lo inicia la Comisión, que goza de una relativa discrecionalidad para apreciar la infracción y elegir el momento en que debe dirigirse contra el Estado miembro incumplidor. La finalidad de la comunicación radica en el hecho de que, cuando el Estado miembro infractor presente sus observaciones, tenga a su alcance la posibilidad de defender su posición frente a las apreciaciones discrecionales que han sido emitidas contra él por la Comisión<sup>13</sup>. En el supuesto de que la contestación proporcionada por el Estado en cuestión no sea suficiente, a criterio del Tribunal de Justicia, o en el caso de que dicho Estado simplemente no llegase a contestar, la Comisión emitirá un informe motivado en el que se procederá a requerir al Estado infractor para que ponga fin al incumplimiento en el plazo acordado.

Asimismo, la Comisión, haciendo uso de una de las manifestaciones de su poder de control, puede dirigirse directamente a los particulares e imponerles sanciones. Esta facultad de imponer sanciones se puede apreciar, fundamentalmente, en el ámbito del Derecho de la competencia (art. 103 del TFUE y Reglamento 1/2003 del Consejo de 16 de diciembre de 2002)<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> El artículo 17, apartado 1 del TUE, dispone que: *La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas. Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación exterior de la Unión. Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.*

<sup>12</sup> Éste es el sentido del artículo 4, apartado 3 del TUE, cuando dispone que: *Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.*

*Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.*

*Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.*

<sup>13</sup> Esta posibilidad de presentar observaciones por parte del Estado, constituye para el TJUE, una garantía de que la Comisión ha observado la regularidad en el procedimiento de constatación de infracciones (Sentencia de 15 de diciembre de 1982, Comisión contra Dinamarca, núm. 211/81, Rep. 1982, pp. 4557 y 4558).

<sup>14</sup> Sustituyó al primer Reglamento del Consejo 17/1962, de 6 de febrero, que venía desarrollar la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 101 y 102 del actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, encomendando a la Comisión Europea la lucha contra

Este Reglamento de defensa de la competencia en el marco del mercado común, dentro del proceso de integración, está amparado, como es obligado, por preceptos del Derecho originario, tales como son, concretamente, los artículos 101 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En dichos artículos, se regulan los principios de ese derecho de la competencia y, más específicamente, el artículo 103 del TFUE, faculta al Consejo para que pueda llevar a cabo reglamentos que desarrollen los principios contenidos en dichos preceptos: *El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará los reglamentos o directivas apropiados para la aplicación de los principios enunciados en los artículos 101 y 102.*

Asimismo, el artículo 105 apartado 1, hace referencia expresa de la potestad sancionadora de la Comisión en caso de llevar a cabo la realización de infracciones, al establecer que: *la Comisión investigará los casos de supuesta infracción de los principios antes mencionados. Si comprobare la existencia de una infracción, propondrá las medidas adecuadas para poner término a ella.*

Podríamos afirmar, sin temor a equívocos, y a la vista del artículo 105 del TFUE, que el artículo 4 del Reglamento 1/03 es reiterativo en tanto en cuanto viene a establecer lo mismo que el mencionado artículo 105 y, si examinamos el resto del Reglamento, se observará que no es el único caso en que se produce esta doble afirmación. Dicho esto, llegaríamos a la conclusión de que, el ánimo del legislador comunitario no es otro que recalcar o dar mayor importancia a aquellas disposiciones que repite y reitera en el Reglamento 1/03 de defensa de la competencia ya reseñado.

Por tanto, puede apreciarse, que el anterior Reglamento 17/62 queda obsoleto al no poder responder de una manera efectiva a las exigencias que comporta el mercado común, en un proceso de integración cada vez más avanzado y más amplio. Así, tal y como establece el Reglamento 1/2003: *Por una parte, frenaba la aplicación de las normas de competencia comunitarias por los órganos jurisdiccionales y las autoridades de competencia de los Estados miembros, y además el sistema de notificación que comporta impide a la Comisión concentrar sus recursos en la represión de las infracciones más graves. Por otra parte, ocasiona a las empresas costes importantes.*

El Reglamento 1/03 establece la posibilidad de que la Comisión pueda dirigirse a empresas o asociaciones de empresas, intimándolas a que cesen en la realización de actividades que producen alguna de las infracciones previstas en los artículos 101 y 102 del TFUE. Además, si existe interés legítimo, la Comisión puede adoptar decisiones que constaten la comisión de una infracción, con o sin imposición de multas coercitivas, y también con la

---

estas prácticas, y otorgando una serie de potestades: investigación, instrucción y ejecución del procedimiento e incluso la imposición de medidas cautelares.

En palabras del Reglamento 1/2003: *Con objeto de establecer un régimen que garantice que no se falsea la competencia en el mercado común, procede velar por la aplicación eficaz y uniforme en la Comunidad de los artículos 81 y 82 del Tratado. El Reglamento n.º 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado, permitió desarrollar una política comunitaria de la competencia que contribuyó a la difusión de una cultura de la competencia en la Comunidad.*

*Conviene, no obstante, en la actualidad, y a la luz de la experiencia adquirida, sustituir dicho Reglamento por legislación idónea para superar los retos de un mercado integrado y de una futura ampliación de la Comunidad.*

posibilidad de adoptar aquellas medidas cautelares que considere oportunas. En el procedimiento de imposición de sanciones a estas empresas o asociaciones de empresas, se han de establecer las condiciones según las cuales se van a imponer las sanciones, también a cargo de la Comisión, y teniendo presente la situación de la empresa en cuestión.

A la vista de los Tratados, concretamente sus artículos 261 y 262, hay que recordar que el Tribunal de Justicia de la Unión dispone de competencia para conocer de las decisiones mediante las cuales la Comisión impone multas a estas empresas.

De otra parte, el Reglamento 1/03, añade como novedad respecto del anterior Reglamento 17/62, un artículo dedicado a las medidas cautelares que pudiere adoptar la Comisión, antes de constatar la comisión de una infracción. Estas medidas cautelares suponen una garantía de la seguridad jurídica, y sirven para solventar la cuestión relativa a la posibilidad de que una sanción a destiempo, no sea suficiente para reparar el daño producido por la infracción. Entendemos que, la incorporación a la normativa comunitaria (en este caso de derecho de la competencia) de estas medidas cautelares supone un importante avance en la búsqueda del buen funcionamiento del mercado único y en aras, sobre todo, de una mayor seguridad jurídica.

Además del poder de dirigir empresas en según qué casos, el Reglamento otorga a la Comisión un poder de investigación, regulado en el artículo 17 del mismo. Sin embargo, el mencionado poder de investigación no es incondicional, puesto que habrán de darse las circunstancias establecidas preceptivamente, las cuales son, de modo sintético, que haya una presunción de que pueda limitarse o falsearse la competencia dentro del mercado común.

El Capítulo VI del Reglamento 1/03, quedó redactado bajo la rúbrica de «Sanciones». En dicho Capítulo se diferencian mediante sendos preceptos distintos, dos tipos de sanciones a impone, concretamente: las multas sancionadoras<sup>15</sup> y las multas coercitivas<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> La Comisión puede imponer multas con carácter sancionador cuando las empresas:

\* *Proporcionen información inexacta o engañosa en respuesta a una solicitud formulada en aplicación del artículo 17 o del apartado 2 del artículo 18;*

\* *Proporcionen información inexacta, incompleta o engañosa en respuesta a una solicitud formulada mediante decisión adoptada conforme al artículo 17 o al apartado 3 del artículo 18, o no faciliten la información en el plazo fijado;*

\* *Presenten de manera incompleta, durante las inspecciones efectuadas en virtud del artículo 20, los libros u otros documentos profesionales requeridos, o no se sometan a las inspecciones ordenadas mediante decisión adoptada en aplicación del apartado 4 del artículo 20;*

\* *En respuesta a una pregunta planteada con arreglo a la letra e) del apartado 2 del artículo 20, den una respuesta inexacta o engañosa,*

— *no rectifiquen una respuesta incorrecta, incompleta o engañosa dada por un miembro de su personal dentro de un plazo máximo establecido por la Comisión, o bien omitan o se nieguen a dar una respuesta completa sobre hechos relacionados con el objeto y finalidad de la inspección ordenada mediante decisión adoptada en virtud del apartado 4 del artículo 20;*

\* *Hayan roto los precintos colocados por los agentes o sus acompañantes habilitados por la Comisión en aplicación de la letra d) del apartado 2 del artículo 20.*

<sup>16</sup> La Comisión puede imponer multas con carácter coercitivo con el fin de obligarlas:

\* *a poner fin a una infracción de las disposiciones del artículo 81 o del artículo 82 del Tratado, de acuerdo con una decisión adoptada en aplicación del artículo 7 del presente Reglamento;*

En lo que a materia de sanciones se refiere, el Reglamento finaliza estableciendo la prescripción de la imposición de las sanciones y la caducidad de la ejecución de las sanciones. El plazo de prescripción en materia de imposición de sanciones será de tres años cuando se trate de infracciones de las disposiciones relativas a las solicitudes de información o a la ejecución de inspecciones, y de cinco años cuando se trate de imposición de sanciones que queden fuera de ese ámbito.

Por lo que respecta a la prescripción o caducidad de la ejecución de las sanciones, el plazo será de cinco años para todo tipo de ejecuciones.

## VI. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL SECTOR DE COMPETENCIA

En primer lugar, hemos de verificar si el procedimiento sancionador (en este caso de competencia) en el ámbito comunitario atiende y goza de los mismos principios y garantías que podría disfrutar cualquier ciudadano de un Estado miembro en su respectivo país. La respuesta, efectivamente, es afirmativa, gracias, en gran parte, a la Carta Europea de Derechos Fundamentales, concretamente, a su artículo 48, que establece, en primer lugar, un principio indispensable en cualquier ordenamiento de índole democrático, la presunción de inocencia y, en segundo lugar, se atribuyen al acusado todos los derechos de la defensa, aunque sin concretar cuáles. Visto así, hemos de entender que serán todos los derechos de la defensa que puedan darse en un procedimiento sancionador. Estos derechos vendrían a ser los mismos que se dan en el ordenamiento jurídico administrativo sancionador español: la presunción de inocencia, derecho a conocer la imputación, derecho a formular alegaciones, derecho a un procedimiento con todas las garantías, derecho a la prueba, derecho a no auto incriminarse, libertad de declarar o no, derecho al silencio, derecho a mentir, el derecho de acceso al expediente sancionador...<sup>17</sup>

El TJUE ha recogido en su jurisprudencia estos derechos, especialmente la presunción de inocencia en el ámbito de sanciones a empresas por infracciones relativas a la competencia. Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal General de 16 de Junio de 2011 En el asunto T-240/07, Heineken Nederland BV, con domicilio social en Zoeterwoude (Países Bajos), establece: *La existencia de una duda en el ánimo del juez debe favorecer a la empresa destinataria de la decisión mediante la que se declara una infracción, tal como exige el principio de presunción de inocencia el cual, como principio general del Derecho de*

\* a cumplir una decisión que ordene medidas cautelares, adoptada en aplicación del artículo 8;

\* a cumplir un compromiso dotado de fuerza vinculante, por una decisión adoptada con arreglo al artículo 9;

\* a proporcionar de manera completa y exacta la información solicitada por la Comisión mediante decisión adoptada en aplicación del artículo 17 o del apartado 3 del artículo 18;

\* a someterse a una inspección ordenada mediante decisión, en aplicación del apartado 4 del artículo 20.

<sup>17</sup> Para estudiar más en profundidad los diferentes derechos del acusado existe abundante doctrina, vid. por todos, MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*. Vol. IV. 1.ª edición, editorial Iustel, Madrid, 2011, pp. 1003 y ss.

la Unión Europea, se aplica, en particular, a los procedimientos relativos a violaciones de las normas de competencia aplicables a las empresas que puedan conducir a la imposición de multas o multas coercitivas (sentencia Hüls/Comisión, citada en el anterior apartado 46, apartados 149 y 150, y sentencia del Tribunal General de 27 de septiembre 2006, Dresdner Bank y otros/Comisión, T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP y T-61/02 OP, Rec. p. II-3567, apartados 60 y 61).

La Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 13 de julio de 2011, General Technic-Otis Sàrl (T-141/07), General Technic Sàrl (T-142/07), Otis SA y otros (T-145/07) y United Technologies Corporation (T-146/07) contra Comisión Europea, nos resulta de gran interés ya que, en dicha sentencia, se ponen de manifiesto gran parte de los principios relativos al procedimiento sancionador que estamos estudiando. Así, por ejemplo, la mencionada sentencia establece respecto al principio de responsabilidad que: *Cuando una entidad económica de este tipo infringe las normas sobre competencia, le incumbe a ella, conforme al principio de responsabilidad personal, responder por esa infracción.*

Estos son sólo algunos ejemplos de Sentencias en las cuales se recogen los reiterados principios, pero podemos mantener, sin temor a caer en error, que el TJUE reconoce todos y cada uno de los derechos de defensa amparados por el artículo 48.2 de la Carta, para todos aquellos procedimientos sancionadores en los cuales la Comisión tiene capacidad para imponer multas sancionadoras y multas coercitivas, como es el caso del Reglamento 1/2003.

Una vez analizados los aspectos que hemos llevado a cabo, habremos ahora de poner de relieve otro asunto referente al procedimiento sancionador en materia de competencia, el cual se orienta en la dirección de reseñar el aglutinamiento que se observa se produce en un mismo órgano administrativo (la Comisión) de las potestades de investigación, instrucción y ejecución.

La cuestión estriba en plantearnos, ¿por qué hemos de ponerlo de relieve? Pues bien, si observamos la regulación nacional en el Derecho administrativo sancionador español podemos constatar una premisa clara: la separación entre la instrucción del procedimiento y la ejecución del mismo. Esta separación responde a la presunción de imparcialidad que debe darse en todo procedimiento sancionador. Semejante presunción de imparcialidad, al igual que los derechos de defensa, ha sido trasladada desde el proceso penal, en un principio, al proceso administrativo sancionador. El fundamento de la mencionada separación consiste en el hecho por el que, de no separar al instructor del ejecutor, se podría vulnerar esa presunción de imparcialidad, ya que el órgano que ha instruido un procedimiento puede llegar a posicionarse a favor de alguna de las partes si no del todo, pero sí verse ligeramente condicionado, con lo cual podría suponer una violación de esa imparcialidad.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Para un más amplio conocimiento sobre el procedimiento sancionador español, vid. por todos, MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, Vol. IV. 1.ª edición, editorial Iustel, Madrid, 2011, pp. 1003 y ss.

Así lo establece en nuestro ordenamiento jurídico administrativo sancionador el artículo 134.2 de la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común, al disponer que: «*Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberían establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos*».

Pues bien, recogida la situación imperante en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, nos produce cierta extrañeza la constatación de que, en el marco de un procedimiento sancionador comunitario, no se produzca ni exija esta reiterada premisa de imparcialidad, y consideramos que se trata de un déficit de imparcialidad que se debiera de corregir, ya que no tiene mucho sentido el hecho de que, en una organización supranacional con tan altos e importantes principios como ostenta la Unión Europea, se puedan producir estas insuficiencias reflejadas, las cuales pueden llegar a suponer una falta de seguridad jurídica para la parte demandada envuelta en un procedimiento sancionador. En consecuencia, se nos antoja perfectamente denunciabile, la observación de que el órgano que se encarga de la instrucción y de la ejecución sea en ambos casos el mismo, es decir, la Comisión. Entendemos que se trata de un error subsanable, que debe ser reparado con cierta celeridad, ya que en el ámbito del Derecho de competencia, en la mayor parte de las ocasiones, nos estamos refiriendo a sanciones económicas importantes y, aunque no fuera así, sería bueno y deseable igualmente, con el objetivo evidente, en el contexto de la Unión, de llegar a ofrecer un procedimiento sancionador con todas las garantías posibles, tal y como se deduce del contenido específico de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, en concreto de su artículo 48.

## VII. ¿CABE LA POSIBILIDAD DE DESARROLLAR UN PROCEDIMIENTO EUROPEO SANCIONADOR COMÚN?

Antes de responder a la pregunta planteada, es pertinente poner de manifiesto que, efectivamente, en el ámbito del Derecho comunitario no existe un procedimiento sancionador común. Más bien, se podría afirmar, que lo que existe es todo lo contrario, es decir, varios procedimientos, cada uno de los cuales alineados con las características propias de su materia, regulados en diferentes normas comunitarias, como ya hemos visto, por ejemplo, en el ámbito de la competencia.

Sobre la base de lo que acabamos de manifestar, puede estimarse que, la comparación entre el sistema sancionador existente a nivel del Derecho de la Unión Europea y el sistema sancionador inserto en el ordenamiento administrativo español, anterior a la entrada en vigor del Título IX «De la potestad sancionadora», de la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común, es inevitable, debido al hecho que se constata al ponerse de relieve las semejanzas entre ambas situaciones, si bien —hemos de señalar— salvando las distancias. Y es que, en este mismo orden de ideas, se puede establecer que, la situación actual del Derecho administrativo sancionador europeo, en tanto en cuanto —como hemos expresado anteriormente—

no dispone de un procedimiento sancionador común, resulta ser equiparable a la situación que existía en España antes de que se promulgara el Título IX, relativo a la potestad sancionadora fijada, como ya se ha reseñado más atrás en la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común.

Sin embargo, y antes de contestar a la pregunta planteada en el encabezamiento, tratemos de hacer un breve repaso del procedimiento comunitario para poder responder así de una manera más satisfactoria:

En primer lugar, hemos de comenzar por indicar que, el tema relativo al procedimiento administrativo no ha sido demasiado desarrollado doctrinalmente en el ámbito jurídico de la Unión. Sin duda que, en gran medida, esto ha sido así, en razón a la enorme influencia que, en todo momento, ha tenido el Derecho administrativo en uso en los más importantes Estados miembros, durante la fase de creación y puesta en funcionamiento de las Comunidades Europeas y, posteriormente, de la vertebración de la Unión Europea. Todo el enorme influjo acumulado en las épocas fundacionales, vino a significar una evidente traslación al ordenamiento comunitario de los mismos postulados y enfoques que se hallaban vigentes en los correspondientes procedimientos administrativos imperantes en dichos Estados miembros.

Asimismo, podemos afirmar que, otros motivos que pueden aducirse, se basan en las características específicas que tiene el ordenamiento comunitario en su fase germinal; en este sentido, la configuración del sistema comunitario como ordenamiento con fines particulares, la tendencial indiferenciación entre actos normativos y administrativos, y la escasa relevancia que se otorgaba a la problemática administrativa.<sup>19</sup>

No obstante, puede constatarse actualmente, que este primer enfoque del procedimiento administrativo europeo ha ido evolucionado con el paso del tiempo, sobre todo en base al hecho constatable, de que los fines del ordenamiento comunitario se han visto asimismo ampliados, especialmente a partir del Acta Única Europea y del Tratado de la Unión Europea. Estas ampliaciones de los objetivos de la Unión han venido a suponer un avance general de todos los aspectos que conforman el complejo entramado de los ámbitos comunitarios, sin embargo, existen otros avances más específicos del procedimiento administrativo en particular. Así, el más esencial de todos ellos consiste en la interpretación de una serie de preceptos de los Tratados, unido a la elaboración de los principios generales del Derecho de la Unión Europea por parte de la jurisprudencia del TJUE, muchos de ellos, principios propios del procedimiento administrativo. Es conveniente aclarar, que la mayoría de estos principios (recogidos anteriormente), son los mismos que los ya establecidos previamente por la jurisprudencia de los Estados miembros, y que, posteriormente el TJUE, ha recogido en aras de la claridad y de la seguridad jurídica.

Probablemente, resulta pertinente también mencionar aquí, el hecho de que las resoluciones y recomendaciones en lo que afecta a los temas de garantía de un procedimiento adecuado, por parte del Consejo de Europa,

---

<sup>19</sup> Vid. CHITI, M. P., *Derecho Administrativo Europeo*. 1.ª edición, editorial Civitas, Madrid, 2002, pp. 237 y ss.

han contribuido asimismo a aumentar la importancia jurídica que, tradicionalmente, ha ido adquiriendo el procedimiento administrativo desde la fase inicial de la construcción comunitaria.

A la vista de lo expuesto a lo largo del presente trabajo, podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que el poder sancionador en el contexto de la Unión no está exento de lagunas y vacíos importantes, los cuales, evidentemente, dificultan en gran medida la visión de un marco de referencia único para estos procedimientos sancionadores, ya sean ejecutados por las instituciones propias del Derecho comunitario, o bien por las correspondientes Administraciones Públicas nacionales de cada uno de los Estados miembros.

Todavía en la actualidad, los principales puntos de apoyo del procedimiento administrativo en general, recaen sobre la construcción jurisprudencial comunitaria y, más aún, en los principios generales del Derecho comunitario que se han ido conformando progresivamente.

Dicho esto, conviene apreciar la necesidad de que puede observarse en la actualidad, que existe un debate doctrinal sobre la codificación o no del procedimiento administrativo en el ámbito de la Unión Europea.

En este orden de ideas, cabe citar, de una parte, la posición a favor de la codificación de estos principios y, por lo tanto, del procedimiento administrativo en el ámbito de la Unión, la cual sostiene que dicha codificación supondría un avance importante en el proceso de integración al disponer todos los Estados miembros de un único procedimiento administrativo, lo cual se traduciría en el caso que nos ocupa, en la existencia de un único procedimiento administrativo sancionador, procedimiento común en el contexto de la Unión. Asimismo, esta situación descrita supondría, de igual manera, un paso importante y decisivo para contextualizar la seguridad jurídica y, en definitiva, para poner fin a la disgregación que actualmente impera en el orden jurídico administrativo comunitario, pasando a ser el referido procedimiento codificado el principal punto de referencia del procedimiento administrativo, y ello, lógicamente, en detrimento de la jurisprudencia comunitaria.

Por otra parte, hay que advertir que, quienes defienden la posición en contra de la codificación se oponen a la misma, basándose principalmente sobre criterios y pautas que resaltan las diferencias jurídicas y culturales que existen entre los diferentes procedimientos administrativos de los respectivos Estados miembros. Asimismo, ponen de manifiesto que la codificación del procedimiento administrativo en el ámbito de la Unión, supondría acotar la diversidad cultural y jurídica de la que gozamos en la Unión Europea (tal y como establecen los Tratados: «Unidos en la diversidad»<sup>20</sup>).

Pues bien, hemos de afirmar que, en el contexto del debate existente, nuestra posición sería a favor de la codificación, ya que, entendemos, que no es concebible un completo proceso de integración sin que se lleve a cabo la codificación de una materia tan importante en el ámbito de un sistema jurídico administrativo, como es el procedimiento administrativo y,

---

<sup>20</sup> Vid. CHITI, M. P., *Derecho Administrativo Europeo*. 1.<sup>a</sup> edición, editorial Civitas, Madrid, 2002, pp. 257 y 258.

en el caso que nos ocupa, la instauración y concretización de un verdadero procedimiento administrativo sancionador, que estamos convencidos además, que en el momento avanzado en el que se encuentra la Unión, en lo que hace referencia al mencionado proceso de integración, no es acorde al tiempo real en el que nos hallamos instalados. Por este motivo, no nos parece del todo acertado, el hecho de que, aún hoy, recaiga de forma abrumadora y casi exclusiva en la jurisprudencia del TJUE el peso y la transcendencia de definir y delimitar las características del procedimiento.

Sobre la base de todo cuanto antecede, hemos de afirmar, que lo ideal para llevar a cabo los fines descritos, y sabiendo y conociendo las, en ocasiones, sensibles diferencias jurídicas y culturales que existen entre los distintos Estados miembros en torno a la temática del procedimiento administrativo, lo más adecuado para poder realizar tal objetivo con la mayor eficacia, sería posiblemente, la elaboración y promulgación de una «directiva» de la Unión, con la clara y evidente finalidad de que las autoridades nacionales de cada Estado fuesen las que eligiesen la forma y los medios para conseguir los resultados pretendidos.

La mencionada directiva que propugnamos, en tanto que norma jurídica propia del Derecho derivado de la Unión, entendemos que vendría a cumplir la misma función y repercusión que tuvo en España en su día, la entrada en vigor del Título IX de la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común. Es decir, dicha directiva, vendría a ser la norma supletoria a aplicar en todos aquellos aspectos en que los procedimientos administrativos sancionadores sectoriales no fijasen nada en concreto, o en otro supuesto, resultasen ser incompletos. La reiterada directiva recogería el conjunto de los principios establecidos por la jurisprudencia emanada del TJUE, contribuyendo de esta manera y, a tenor de su carácter básico, a consolidarla más si cabe, en aras de la seguridad jurídica. No obstante, decimos que dicha directiva sería supletoria, porque consideramos que, de la misma manera que ocurre en el ordenamiento jurídico administrativo sancionador español con el Título IX de la Ley 30/1992, entendemos que debería remitirse a las normas sectoriales de la Unión (como, por ejemplo, en el caso del derecho de competencia que hemos analizado anteriormente), y en el supuesto de no encontrar allí regulación suficiente, que la disposición de la Unión actuara como supletoria, sin perjuicio de los principios y normas generales recogidos en la reiterada directiva.

## VIII. ¿PODER SANCIONADOR DE LAS AGENCIAS?<sup>21</sup>

Con la denominación de agencias comunitarias, la Unión ha creado varios organismos con personalidad jurídica propia a los que se les atribuye

---

<sup>21</sup> Vid. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., *Enciclopedia jurídica*. Entrada: *Agencias Comunitarias*, Tomo 2. 1.ª edición, editorial LA LEY, Madrid, 2009, pp. 713 y 714.

Sobre las agencias, asimismo, vid. MOLINA DEL POZO, C. F., *Los entes descentralizados como instrumento de la gobernanza en la Unión Europea*, en MOLINA DEL POZO, C. F. (coord.), *Principios esenciales informadores en la construcción de la Unión Europea*, obra homenaje a José Antonio Jáuregui, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2010, pp. 73 a 96.

la realización de determinadas funciones, normalmente de carácter técnico o de gestión, propias de la institución que, por detentar la oportuna competencia, ha procedido a crearlas. Además, disponen para su actuación de la correspondiente y necesaria autonomía tanto administrativa como presupuestaria. Se puede decir, que en el ámbito que nos interesa y ocupa, es decir, el terreno administrativo, resultan ser independientes de la institución que las crea. En consecuencia, parece lógico plantearse el hecho de si pueden disponer o no de poder sancionador. No obstante, hay que matizar que, en algunos casos, las agencias están sujetas a la tutela o supervisión de la Comisión Europea, en tanto que poder ejecutivo de la Unión, mientras que, en otros supuestos, funcionan como auténticas administraciones completamente independientes.

La creación y puesta en funcionamiento de estas agencias, en la medida en que se articulan como organismos de la Unión, surge de un acto jurídico que encuentra su naturaleza y apoyo dentro del Derecho derivado. Hemos de afirmar, por tanto, que el título jurídico habilitante para el nacimiento y conformación de este tipo de organismos de la Unión, no es otro que el previsto en el artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el cual atribuye competencias al Consejo para adoptar medidas tendentes a alcanzar un objetivo comunitario, siempre que no se encuentre ya previsto en los Tratados. En este mismo sentido, el referido precepto se expresa del siguiente modo: *«Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo».*

Es preciso, además, manifestar, que cada agencia va a aparecer regulada por su propia norma jurídica de creación. Así, por ejemplo, entre otras de las agencias más importantes, cabría destacar: el Reglamento CE 768/2005 del Consejo relativo a la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca; el Reglamento CEE 3245/81 del Consejo referido a la Agencia Europea de Cooperación; el Reglamento CE 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la Agencia Europea de Medicamentos; el Reglamento CEE 1210/1990 del Consejo, que pone en marcha a la Agencia Europea de Medio Ambiente; el Reglamento CE 2062/1994 del Consejo, referente a la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo; o, finalmente, el Reglamento CE 2007/2004 del Consejo, que hace mención a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (FRONTEX).

Además de que, como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, cada agencia se regule por su norma de creación, la legislación de la Unión Europea dispone del importante Reglamento CE 58/2003 del Consejo, por el que se establece el Estatuto de las Agencias Ejecutivas, las cuales van

a estar encargadas de llevar a cabo determinadas tareas de carácter técnico o de gestión. Dicho Reglamento establece, en primer lugar, bajo qué condiciones puede la Comisión crear este tipo de agencias y, en segundo término, pone de manifiesto el hecho de que no pueden delegarse a las agencias, por parte de las instituciones de la Unión, ciertas materias, en concreto *«las misiones que el Tratado asigna a las instituciones y que implican el ejercicio de un margen de apreciación que pueda entrañar opciones políticas»*.

Por el contrario, algo que sí puede encomendarse a las agencias es *«cualquier tarea de ejecución de un programa comunitario, con la salvedad de aquellas que impliquen un margen de valoración que pueda plasmarse en opciones políticas»* (art. 6.1).

Hasta aquí hemos realizado un breve repaso al concepto de agencia comunitaria y a su procedimiento de creación, así como a las tareas a las que se pueden dedicar cumplimentando su actividad habitual. No obstante, aún no hemos dado cumplida respuesta a la pregunta que nos planteábamos inicialmente cuando expresábamos el encabezamiento del presente epígrafe.

Pues bien, sobre la base del conjunto de los reglamentos anteriormente mencionados, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que las agencias, en tanto que organismos de la Unión, no disponen de un auténtico poder sancionador como tal. En dichos reglamentos, no se mencionan potestades sancionadoras algunas, salvo para indicar, o bien, por una parte, que la agencia no dispondrá de poder para sancionar, como es el caso del Reglamento CE 768/2005 relativo a la Agencia Comunitaria de Control de Pesca, en el cual se establece: *«Así como los Estados miembros deberían respetar sus obligaciones en materia de inspección y control, en particular en el marco del programa específico de control e inspección adoptado con arreglo al Reglamento (CE) no 2371/2002, la Agencia no debería estar facultada para imponer obligaciones adicionales mediante planes de despliegue conjuntos o para sancionar a los Estados miembros.»*, o bien, por otra parte, que la potestad de establecer sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones del Reglamento, corresponderá a los Estados miembros, como dispone, por ejemplo, el Reglamento CE 726/2004 relativo a la Agencia Europea de Medicamentos, cuando establece que: *«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el titular de una autorización de comercialización que incumpla estas obligaciones sea sometido a sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias»*.

En consideración a cuanto acabamos de exponer, parece quedar bastante evidente el hecho de que las agencias son organismos de la Unión Europea que no disponen de una verdadera potestad sancionadora. La siguiente pregunta que nos deberíamos plantear sería en orden a considerar si realmente podría ser oportuno que las agencias dispusiesen de dicha potestad, naturalmente, siempre en aras de lograr un mejor funcionamiento en lo relativo al cumplimiento de los programas comunitarios correspondientes. En este orden de ideas, la respuesta a la pregunta formulada, a nuestro parecer, debe ser clara y precisa. Anteriormente, ya hemos señalado que, si bien muchas de las agencias son y funcionan como auténticas administraciones independientes, otras tantas, en cambio, aparecen configuradas bajo la tu-

tela o supervisión de la Comisión Europea, institución ésta de la Unión Europea que goza de total y absoluta potestad sancionadora, como ya sabemos. Por tanto, consideramos que, definitivamente, la respuesta es sencilla y concisa. En este mismo sentido, entendemos que, para aquellas agencias que, por su naturaleza y origen, se hallen bajo la tutela de la Comisión Europea, no sería necesario que estuviesen dotadas de poder sancionador para revestirlas de la imprescindible seguridad jurídica en el cumplimiento de los programas comunitarios que tuviesen asignados, es decir, para alcanzar de manera eficaz los fines y objetivos que les hubiesen sido encargados en la norma jurídica que les da origen, y ello debido al hecho de que, al estar dichas agencias bajo la tutela de la Comisión, habrá de ser ésta la encargada de imponer sanciones en el caso de que así correspondiere.

Por otro lado, para el supuesto de las agencias que hemos calificado como realmente independientes, sí que nos parece conveniente dotarlas de ciertas potestades sancionadoras, para que puedan llevar a cabo los objetivos de los programas comunitarios que les hubiesen sido señalados de una manera, no sólo más eficaz sino también de forma mucho más efectiva, en aras a la consecución de un buen nivel de funcionamiento y un avance firme, seguro y progresivo del proceso de integración, en cuyo contexto estamos inmersos, impulsado y llevado a cabo desde las instituciones de la Unión Europea, con el apoyo y colaboración de los distintos Estados miembros, cuya experiencia, también en este ámbito, resulta ser muy importante y, en consecuencia, nada desdeñable.

