

# LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL DERECHO SANCIONADOR COMUNITARIO

José Suay Rincón

Catedrático de Derecho administrativo  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

## 1. Dificultades iniciales en la formación de un derecho administrativo sancionador en la Unión Europea

La construcción de un Derecho administrativo sancionador desde la Unión Europea es tarea que está topando con no pocas dificultades, pero en la que paulatinamente se va en avance.

*A) Causas (I): diversidad del régimen sancionador de cada uno de los estados miembros*

De entrada, está la enorme diversidad en los regímenes jurídicos desde la que los Estados miembros de la Unión Europea acometen la regulación de la potestad sancionadora de sus respectivas Administraciones. En un Estudio encargado en 1991 por la propia Unión Europea, tales diferencias no pasaron inadvertidas, antes bien, lo contrario.

Tal diversidad encuentra su fundamento último en profundas razones de tipo histórico y constitucional; y aunque la evolución de los Estados y, por supuesto, la integración en una unidad superior de carácter supranacional (la Unión Europea) ha constituido un evidente paso adelante ha-

cia la convergencia, todavía son palpables y sensibles las diferencias en la regulación de la potestad sancionadora de la Administración por los Estados miembros. Las diferencias, por otra parte, arrancan a partir de la delimitación misma del concepto de sanción administrativa.

*B) Causas (y II): ausencia de desarrollo de un aparato administrativo propio de carácter central*

Junto a este dato convive otro tanto más decisivo, a saber, las reticencias de los propios Estados miembros a ceder la titularidad y el ejercicio de sus competencias ejecutivas y de administración a instancias ajenas y alejadas.

La proclamación, todavía reciente, en el ámbito de la Unión Europea, del principio de subsidiariedad como un pilar determinante de la construcción hacia el futuro de la nueva Unión Europea pretendida a partir de su ampliación (en pocos años, serán 21 los Estados miembros) agrava las dificultades iniciales que, por otra parte, encuentran su complemento ideal en la falta de suficiente legitimidad democrática de las instituciones europeas. No es preciso demostrar este aserto, a pesar de que el Consejo representa a los propios Gobiernos Nacionales y que el Parlamento Europeo es directamente elegido.

Todo ello hace que la aplicación del Derecho comunitario, con la salvedad de ciertas materias, queda remitida en su conjunto a los Estados miembros y a sus instancias internas (Lander, Comunidades Autónomas, Regiones, etc). Desde luego, se obtiene a partir de ello un mayor equilibrio en el diseño institucional de la Unión Europea. Pero no menos evidente es que también se pierde así «capacidad de integración». Por ejemplo, en lo que a nuestro caso específico concierne (las sanciones administrativas), la falta de atribución de poderes sancionadores, en términos generales, a las instituciones comunitarias (por todas, aunque no sólo, la Comisión) complica enormemente de entrada la creación, no ya de un ordenamiento sancionador común, sino incluso la institución de un «corpus» mínimo de principios básicos en materia sancionadora.

Desde el punto de vista doctrinal, la cuestión de fondo parece bastante decantada, al menos, de modo muy mayoritario, hacia la progresiva ampliación de las competencias sancionadoras de las instituciones comunitarias. Pero los argumentos antes invocados continúan operando como obstáculos insuperables, todavía en el momento presente: en cualquier caso, cabe adelantarle ya, el problema, más que propiamente dogmático, es en términos generales de carácter práctico o, si se prefiere, «político».

## 2. Modelos para la construcción de un derecho administrativo sancionador a escala europea a partir de una diferenciación básica entre infracciones y sanciones

En la ampliación de las competencias sancionadoras de las instituciones comunitarias, las variantes son múltiples. Podemos así configurar de entrada dos modelos claramente diversos, aunque también podría cristalizar alguno de tipo más ecléctico (o híbrido). A partir de la distinción clave en el Derecho administrativo sancionador, las posibilidades de principio, en efecto, son dos.

### *A) Modelo radical: la atribución a las instituciones comunitarias de la totalidad de la competencia sancionadora*

Un modelo de corte radical llevaría a reconocer a las instituciones comunitarias el ejercicio íntegro de potestades sancionadoras, lo que a su vez llevaría consigo la atribución a la Unión Europea, no sólo de competencias para delimitar las infracciones o ilícitos (conductas sancionables) por el incumplimiento de las propias obligaciones establecidas en sede comunitaria e impuestas en aquellos sectores sujetos a su intervención activa, sino también para acordar en su caso la imposición de las sanciones correspondientes (consecuencias punitivas) a partir de la constatación y prueba efectiva de que los ilícitos así tipificados por la propia normativa han tenido lugar realmente.

Desde luego, un planteamiento general de esta índole resulta insuficiente en sí mismo, ya que permanecen demasiadas zonas de incertidumbre y zonas, por lo demás, no poco importantes. De este modo, los interrogantes sin despejar son palmarios.

Así, por ejemplo, en relación con las infracciones, la determinación de las instituciones comunitarias habilitadas al efecto es cuestión capital: ¿solamente, en su caso, el Consejo? ¿También la Comisión? En esta última hipótesis, con base a qué requisitos, dicho de otro modo, ¿las competencias sancionadoras de la Comisión serán propias y naturales? ¿o sólo podrán, en su caso, disponer de tales atribuciones previo apoderamiento expreso por el Consejo?

Todavía más importante, ya en relación con las sanciones, también debe proceder a esclarecerse el establecimiento de las medidas de gravamen concretas susceptibles de incluirse dentro de la indicada categoría, esto es, ¿solamente las multas? ¿también los actos rescisorios de medidas favorables? ¿también los actos de carácter reparador? Y, dentro de las multas, por otra parte, ¿todas las multas? o ¿deben excluirse las denominadas entre nosotros multas coercitivas?

En este asunto, lo que es bien claro es que debe huirse de las ideas preconcebidas propias a partir de la experiencia puntual de cada Estado

miembro y, mucho más, de tratar de instalar automáticamente dichas ideas en el ámbito de la Unión Europea. Como ya antes hubo ocasión de destacar, no es «nuestra» Unión Europea, sino la Unión Europea de todos los Estados miembros y se alimenta, por consiguiente, de las diversas experiencias de dicho Estados, en materia sancionadora, como también se adelantó, particularmente diferentes.

*B) Modelo moderado: la partición de la competencia sancionadora y su distribución entre instituciones comunitarias e internas de los estados miembros*

En un modelo inicialmente más debilitado, distinguiríamos los dos poderes básicos asociados a la potestad sancionadora de la Administración, esto es, el poder de establecimiento de las infracciones (poder normativo) y el poder de imposición de las sanciones (poder ejecutivo). Para, a renglón seguido, distribuir el ejercicio de ambos poderes en sedes diferentes.

De este modo, en el establecimiento de las infracciones, podrá darse una intervención más activa de las instancias comunitarias, mientras que, por el contrario, la imposición de sanciones se mantendría íntegra en los Estados miembros y sus instancias internas.

Aun cabría instalar dentro de este mismo planteamiento una variante acaso más moderada aún, de manera que también la propia competencia normativa para el establecimiento de las infracciones podría partirse a su vez. Nada infrecuente ello, como es evidente, en la configuración general del Derecho comunitario, en el cual, en último término, la propia diferenciación de las normas comunitarias derivadas, esto es, reglamentos y directivas comunitarias, se construye sobre idéntica premisa.

De este modo, la Unión Europea participaría en el ejercicio de la potestad sancionadora mediante la determinación sólo de algunos de los elementos configuradores de las infracciones, desde luego, serían los más básicos y fundamentales, para remitir después la concreción de los restantes elementos ya a la decisión de los propios Estados miembros.

### 3. Aplicación de ambos modelos: un primer balance provisional

Las experiencias sucesivas acometidas desde la Unión Europea permiten afirmar que se han producido desarrollos de ambos modelos, si bien, con toda claridad, tiende a predominar el expuesto en segundo término, incluso, bajo la que podríamos denominar segunda subvariante.

Debe insistirse, sobre todo, no obstante, que, más que a prejuicios dogmáticos insalvables, ello obedece a dificultades políticoinstitucionales. En el momento presente la Unión Europea se fortalece, por así decir,

«horizontalmente» a través de la puesta en práctica de sus mecanismos de ampliación; pero ello a costa también de una reducción en la intensidad de sus propias acciones, esto es, a una pérdida de su fortalecimiento «vertical». De ahí las técnicas acuñadas en la última Cumbre (de Niza), en punto a la definitiva consolidación de las «cooperaciones reforzadas» y el consiguiente reconocimiento de la posibilidad de imprimir diversas velocidades al proceso de integración, como medio de evitar el debilitamiento de su fuerza interna.

En último término, no obstante, al margen de la mayor vocación uniformadora de algunos Estados miembros y de la eliminación de los obstáculos que impedían su realización, debe notarse que el Derecho comunitario mismo en su conjunto, y a través de él la propia idea de la Unión Europea, no podrán nunca llegar a alcanzarse en plenitud operando sólo en la fase normativa: dicho de otro modo, la aplicación del Derecho comunitario no puede confiarse en términos exclusivos y absolutos a los Estados miembros y sus instituciones internas.

#### 4. El reconocimiento sucesivo y gradual por la Unión Europea de la necesidad de dotarse de competencias sancionadoras propias

Es preciso aceptar esta premisa general que acaba de sentarse, y en honor a la verdad, debe señalarse que, en su misma generalidad, todos los Estados miembros la han aceptado. La aplicación del Derecho comunitario ha atravesado así distintas etapas, sobre las que ahora es necesario descender, siquiera sea sólo en lo que propiamente nos concierne, esto es, los aspectos concretos desarrollados en relación con la competencia sancionadora.

##### *A) La situación de partida: indefinición inicial sobre los mecanismos de ejecución del derecho comunitario de los estados miembros*

En efecto, una cláusula general en la mayoría de las disposiciones de Derecho comunitario (reglamentos y directivas) es que los Estados adoptarán todas las medidas necesarias en punto a garantizar su cumplimiento. Prácticamente, de entrada a esto sólo se limitaban tales disposiciones. Lo que a todas luces resulta insuficiente.

Acaso las obligaciones impuestas en los diversos sectores sujetos a la acción comunitaria, sí aparecen enunciadas con suficiente claridad y nitidez en las propias disposiciones comunitarias. Pero, con su mera previsión, desde luego, no basta para asegurar su virtualidad. El cumplimiento de tales obligaciones podrá hacerse de modo espontáneo, pero es preciso asimismo proceder a su «estímulo» a través de las correspondientes medidas encaminadas a tal propósito.

Entre tales medidas están las de índole sancionador. Pero lo que ahora interesa es determinar de qué manera se han configurado los mecanismos en garantía del cumplimiento del Derecho comunitario.

*B) Un primer paso: reconocimiento de poderes de inspección a la Unión Europea*

En un primer período, el control de la Unión Europea sobre el desarrollo y ejecución de sus instrumentos normativas se asentó, básicamente, sobre técnicas de supervisión para inspeccionar el cumplimiento efectivo por los Estados miembros del Derecho comunitario.

La inspección comunitaria no sólo se proyectó sobre la propia acción de los Estados miembros (una especie de «alta inspección» comunitaria), sino también sobre la actividad de los propios sujetos intervinientes en el proceso económico (particulares, empresarios), aunque ya de una manera más limitada desde esta segunda perspectiva.

Verificado en su caso el incumplimiento de las disposiciones comunitarias, la Comisión disponía de mecanismos para hacerla frente y, llegado el caso, denunciar al Estado miembro «incumplidor» ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

*C) Un avance ya sustancial: la atribución de competencias sancionadoras, al menos, limitadas a las instancias comunitarias*

En un posterior período se ha pretendido ya llegar más lejos, y consciente de las carencias del sistema precedente, bajo el cual se reaccionaba, es cierto, frente al incumplimiento, pero no se aseguraba el cumplimiento mismo del Derecho comunitario, la Unión Europea ha incluido en sus disposiciones medidas sancionadoras a adoptar por los Estados miembros.

Aunque dichas disposiciones exigen su correspondiente desarrollo por la normativa interna (desde luego, tratándose de directivas comunitarias), algunas de las medidas figuran previstas ya de antemano desde las propias disposiciones comunitarias. Debe notarse, con todo, que, entre las medidas sancionadoras así previstas, rara vez se contemplan las sanciones típicas, esto es, las multas.

En la mayoría de las ocasiones, la atención se centra sobre medidas más bien de carácter reparador o similares: por ejemplo, la confiscación o depósito de cauciones, la retirada de fianzas, la exigencia de devolución de ayudas, etc. Por otra parte, cuando se mencionan las multas en sí mismas se hace una referencia genérica a ellas, lo que hace imprescindible su desarrollo normativo posterior por los Estados miembros.

Cabe observar, en este punto, una seria resistencia en las disposiciones comunitarias por contribuir desde ellas a una mayor tipificación de las conductas sancionables. Esto, en principio, dificulta las posibilidades

de formación de un auténtico Derecho administrativo sancionador dentro del ámbito propio del Derecho comunitario; pero debe resaltarse asimismo que, en el fondo, el problema puede resolverse, puesto que, ante todo, obedece a una distinta sensibilidad de partida de los sistemas anglosajones y europeocontinentales en la formación del Derecho administrativo sancionador.

Desde nuestra perspectiva, es claro, en efecto, que a partir del establecimiento de las obligaciones impuestas por una normativa sobre un determinado sector de la vida social, para poder después sancionar su incumplimiento, es menester que la conducta incriminable aparezca tipificada propiamente como infracción administrativa: sólo, de este modo, cabría entender satisfechas las exigencias derivadas de los principios de reserva de Ley y de tipicidad de las infracciones en materia sancionadora.

En el sistema anglosajón prevalece, en cambio, una concepción diferente. A partir del establecimiento de una obligación (por ejemplo, la prohibición de realizar determinada conducta), cabe asociar a ella directamente, y sin estadios intermedios (esto es, su previsión específica como infracción administrativa), la correspondiente sanción.

Aunque insalvables parecen las distancias de entrada entre un sistema y otro, existe un modo, en mi opinión, de contribuir a su superación. Sería éste que las obligaciones enunciadas en términos positivos fueran lo suficientemente claras y precisas por sí mismas, y se agruparan incluso en catálogos de sencilla percepción: a lo que propenden, en suma, los sistemas anglosajones; en lugar de lo que hacen los sistemas europeocontinentales, donde las obligaciones son objeto de enumeración de una manera farragosa y dispersa a lo largo del articulado de un texto normativo, lo que hace después inevitable proceder a la tipificación puntual de las conductas incriminables como presupuesto para la adopción de las sanciones correspondientes.

*D) El final del proceso: la atribución de competencias sancionadoras plenas también a las instancias comunitarias*

Todavía, en un último período, se ha avanzado más si cabe y se ha llegado incluso al reconocimiento, bien que episódico, de competencias sancionadoras a favor de las propias instancias comunitarias. No son sino ejemplos ocasionales, pero, más allá de su contexto propio, pueden contribuir de modo decisivo a la consolidación, si no de un ordenamiento sancionador comunitario, sí de un «corpus» mínimo de principios básicos en materia sancionadora.

## 5. Un ejemplo concreto: la ordenación de las entidades de crédito y financieras

Entre lo más reciente, destaca la normativa comunitaria adoptada en el sector de la ordenación de las entidades de crédito y financieras, que merece un comentario puntual y que, además, destaca porque la responsabilidad administrativa no se hace recaer propiamente sobre la Comisión, sino sobre un organismo específico, el Banco Central Europeo.

A los efectos de desarrollar este apartado, es preciso reparar la atención en dos normativas, en concreto, el Reglamento 2532/1998, de 23 de noviembre, del Consejo, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones; y a partir de dicho Reglamento, el Reglamento 2517/1999, de 23 de septiembre, esta vez, del propio Banco Central Europeo, de contenido fundamentalmente procedimental.

### A) Principios sustanciales: el reglamento 2532/1998

El Reglamento 2532/1998 adopta diversas determinaciones fundamentales, como, entre otras:

■ La concreción de los sujetos pasivos de la potestad sancionadora comunitaria en el ámbito de las empresas, lo que representa el reconocimiento de la responsabilidad de las personas jurídicas.

■ La previsión genérica, como infracción susceptible de sanción, del incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones impuestas por la normativa comunitaria, lo que 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 se vulnera realmente, habrá que verificar el modo preciso en que las obligaciones quedan establecidas en términos positivos.

■ La previsión como sanciones de las multas típicas y, además, de las multas coercitivas, con indicación asimismo de sus límites máximos. Las multas coercitivas pueden imponerse en caso de infracción continuada y por día de infracción se prevé su cuantía, hasta un período máximo de imposición.

■ Observancia del principio de proporcionalidad en el acto de imposición de las sanciones, con el señalamiento adicional de los criterios específicos que deben presidir la fijación concreta de su cuantía (así, la concurrencia de buena fe, la intencionalidad, la gravedad de los efectos, la reiteración, los beneficios obtenidos, la dimensión económica de la empresa, etc).

■ Como modalidades de prescripción de las infracciones y sanciones, se prevé la expiración en unos plazos establecidos del ejercicio de la po-

testad sancionadora, según el derecho que intenta hacerse valer en cada caso concreto: esto es, el derecho a iniciar el procedimiento, el derecho a resolver el procedimiento, y el derecho a ejecutar la resolución sancionadora.

■ El principio general de la inejecutividad de la sanción impuesta, mientras no adquiera firmeza en vía administrativa.

B) *Principios procedimentales: el reglamento 2157/1999*

El Reglamento 2157/1999 establece la ordenación del procedimiento sancionador y, como criterios generales de dicha ordenación, sienta los siguientes:

■ La previsión de un procedimiento informativo como «antesala» del procedimiento de infracción propiamente dicho. Y la previsión también, junto a un procedimiento sancionador ordinario, de un procedimiento abreviado (para las infracciones leves) y de un procedimiento especial (sobre un asunto concreto: el incumplimiento de las obligaciones sobre recursos mínimos).

■ Dentro de las actividades propias de investigación se cifran unas facultades, exigencia de documentación, examen de libros y registros, obtención de copias y extractos, solicitud de explicaciones, que parecen haberse aumentado ahora por la vía reglamentaria dudosamente (así, registros sin notificación previa).

■ Como reglas generales, la iniciación de los procedimientos de oficio, aunque puede ser por propia iniciativa o a propuesta de otra entidad, la instrucción por la autoridad con competencia para su iniciación, la motivación de la resolución sancionadora, la utilización de las lenguas oficiales en la tramitación del expediente correspondiente, la estricta observancia de los principios de confidencialidad y secreto profesional, la consideración como parte interesada de la empresa implicada, etc.

■ Y en cuanto al procedimiento sancionador ordinario en sí mismo, la iniciación debe contener ya las alegaciones pormenorizadas fundamentadoras de la infracción y notificarse así a la empresa afectada, para que pueda contestar, con el reconocimiento del derecho de acceder a la documentación utilizada para incriminarla y demás material, la previsión de la práctica de pruebas como investigación adicional a realizar en el curso del procedimiento, la celebración del trámite de audiencia con comparecencia de la empresa, aunque la sesión no es pública y debe formalizarse en un acta.

El del crédito es, así, uno de los últimos sectores donde la Unión Europea ha desplegado sus competencias sancionadoras. Se suma, de este modo, a otros, como la agricultura, la pesca y los transportes, campos

donde, con desarrollo más o menos incipiente según los casos, se han producido manifestaciones diversas de la potestad sancionadora en el ámbito de la Unión Europea. Entre todos los sectores, sin duda, el de la competencia constituyó el pionero; y, a partir de él, la jurisprudencia comunitaria comenzó a formar una serie de principios con proyección en el ámbito sancionador.

## 6. Principios jurisprudenciales comunitarios en materia sancionadora

Prácticamente todos los principios afirmados por la jurisprudencia comunitaria están ya incorporados, desde luego, a nuestra propia legislación, pero siempre pueden encontrarse algunas matizaciones respecto de las regulaciones tradicionales españolas. Entre los principios así afirmados, cabe destacar:

### A) *La afirmación de los derechos básicos en el procedimiento sancionador*

#### a) El derecho del interesado a conocer los documentos aportados al expediente

El «derecho a ser informado» es antesala del «derecho a ser oído» y, con carácter general, además, presupuesto para el ejercicio de la totalidad de los derechos de defensa. De este modo, la jurisprudencia proclama el deber de la Comisión de permitir el conocimiento de todos los documentos, sean perjudiciales o favorables, obtenidos durante la investigación e instrucción, salvo los estrictamente confidenciales.

Responde así el derecho que nos ocupa a la necesidad de asegurar el denominado principio de «igualdad de armas», por lo que la Comisión carece de discrecionalidad para decidir sobre los documentos obrantes en el expediente y debe facilitarlos incluso de oficio sin mediar siquiera requerimiento específico a tal efecto.

#### b) El derecho a ser oído en el curso del expediente («*audi alteram partem*»)

Este derecho constituye la garantía procedimental básica y, por ello mismo, proyecta su virtualidad a la generalidad de los procedimientos administrativos, aunque en los procedimientos sancionadores se encuentra su origen último y también su desarrollo más acabado. Un principio fundamental, pues, del Derecho comunitario, que, en términos de la propia jurisprudencia, debe asegurarse incluso a falta de normativa específica que lo prevea.

c) Otros principios igualmente aplicables serían:

■ La motivación de la resolución sancionadora (que puede ser, sin embargo, sucinta, por ejemplo, si la sanción se sitúa en el marco de una práctica decisoria constante);

■ La proporcionalidad en la aplicación de las sanciones adoptadas, de clara procedencia germánica en su alumbramiento (de modo que, por ejemplo, no cabe sancionar con el mismo rigor lo que es el incumplimiento de una obligación principal que lo que lo es de una obligación secundaria);

Y el que podríamos acoger bajo la denominación de principio de la «diligencia debida», con base en el Derecho francés, y todavía en fase de desarrollo, pero que mira, ante todo, a asegurar la imparcialidad de la Administración sancionadora en el examen de todos los aspectos fácticos y jurídicos relevantes (en última instancia, es concreción del propio principio de legalidad de la actuación administrativa que impone a ésta la observancia de todas las normas procedimentales y sustantivas a tomar en consideración en cada caso; y con indudables conexiones con el principio inquisitivo, puesto que de la formación de la instrucción depende la determinación de los elementos fácticos y jurídicos a tomar en consideración en cada caso; y con la motivación final de la resolución sancionadora, que ha proceder asimismo a la ponderación de todos los elementos anteriormente señalados).

#### B) *La fuente de los derechos en los propios ordenamientos nacionales*

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha realizado una meritoria labor en la identificación de los principios generales comunitarios. Base de su desarrollo, desde luego, y así se ha destacado, han sido los propios ordenamientos nacionales, extrayendo de ellos sus rasgos comunes.

Aunque cabe señalar que en su asentamiento y consolidación desempeñó un paso decisivo la superación de ciertos planteamientos iniciales excesivamente formalistas, y que obligaban a que los principios susceptibles de afirmarse en sede comunitaria dispusieran del previo reconocimiento por parte de todos los Estados miembros o, desde otra perspectiva, a decantarse necesariamente por la solución más protectora entre todas las adoptadas por los ordenamientos nacionales.

Sin negar la necesidad de un cierto consenso o grado de concordancia, el principio puede igualmente afirmarse, en una línea más posibilista, a partir de una «comparación estimativa» de los ordenamientos nacionales: lo requiere la autonomía misma del Derecho comunitario, de manera que si el principio resulta idóneo en punto a asegurar la funcionalidad y los objetivos de la Unión Europea, cabe proceder a su recepción en el Derecho comunitario, aun cuando, por ejemplo, no estuviera reconocido en el ámbito interno en todos los ordenamientos nacionales.

*C) El resultado final del proceso: la formación de un derecho administrativo europeo*

De este modo, es incuestionable la afirmación de que se están formando las bases de un auténtico Derecho administrativo europeo (no sólo en el ámbito propiamente sancionador, desde luego) cuyos pilares esenciales resultan los principios generales del procedimiento administrativo establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Tarea, evidentemente, por hacer, pero a la que puede contribuir decisivamente el hecho de haber aceptado ya al máximo nivel (ahora, el Tratado de Amsterdam) las garantías incorporadas al Convenio Europeo de Derechos Humanos como garantías internas propias del Derecho comunitario. A partir de lo cual asimismo ha de considerarse como propia la rica jurisprudencia emanada por el Tribunal Europeo de Derecho Humanos (de la máxima trascendencia, por ejemplo, en materia sancionadora).

Y dicho Derecho administrativo europeo, formado a partir de los ordenamientos nacionales, en un movimiento de ida y vuelta, termina también postulando su propagación por los Estados miembros. Las dificultades de dicha tarea ya han quedado resaltadas suficientemente en la primera parte de estas reflexiones: en particular, el principio de autonomía institucional de los Estados miembros que se proyecta, es verdad, sobre los planos orgánico y funcional y abarca, por tanto, el procedimiento administrativo. Pero no menos cierto es que dicho principio poco a poco va siendo cercado por una legislación y una jurisprudencia comunitaria, que cada vez condiciona más la propia legislación interna de los Estados miembros.

## 7. Reflexión final

Es innegable la repercusión del Derecho comunitario sobre el Derecho administrativo sancionador de los Estados miembros, consecuencia misma del principio de primacía de dicho Derecho sobre el Derecho interno. El Derecho comunitario es susceptible de producir sobre los ordenamientos nacionales, directamente, efectos desincriminantes o, al revés, incriminantes (el propio Derecho comunitario también puede invocarse en punto a la aplicación de disposiciones internas como causa de justificación por su incumplimiento, llegado el caso, como, por ejemplo, cuando da lugar a la introducción y reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo).

Más allá de ello, el Derecho comunitario puede determinar la necesidad de acometer acciones positivas sobre los ordenamientos nacionales, al imponer a los Estados miembros la obligación de incorporar sanciones para garantizar el cumplimiento efectivo de las disposiciones comunitarias. Dicho cumplimiento efectivo, por otra parte, puede tratar de asegu-

rarse, en segunda instancia, mediante la previsión por las propias instituciones comunitarias de los apropiados mecanismos sancionadores: la normativa comunitaria legitima al Consejo en materia sancionadora, al margen de las sanciones propiamente penales, y la jurisprudencia comunitaria ha extendido dicho reconocimiento a la propia Comisión, al menos, para la adopción de las denominadas sanciones administrativas impropias, zanjando así una polémica sobre el alcance de sus poderes abierta entre la propia Comisión y los Estados miembros.

La propia normativa y jurisprudencia comunitaria han confirmado, del modo expuesto, el alcance de las competencias de la Unión Europea en materia sancionadora, pero no sería de descartar la clarificación del panorama a través de una disposición específica al efecto, como se pretendió al inicio de la década de los noventa, con la elaboración del estudio mencionado justamente al inicio de este trabajo. 

## Bibliografía

- BACIGALUPO, E., *Sanciones administrativas (Derecho español y Derecho comunitario)*, Madrid, Colex, 1991.
- DIEZ PICAZO, L. M., «Derecho comunitario y medidas sancionadoras», *Revista española de Derecho administrativo*, 78 (1996).
- MUÑOZ MACHADO, S., «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación española básica», *Revista española de Derecho administrativo*, 75 (1992).
- NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 1993.
- PAREJO ALFONSO y otros, *Manual de Derecho administrativo comunitario*, Madrid, CEURA, 2000.
- TRAYTER JIMENEZ, J. M., *La defensa de las empresas frente a las sanciones de la Administración europea*, Barcelona, Bosch, 1988.
- VERVAELE, J. A. E., «Poderes sancionadores de/y de la Comunidad Europea )Hacia un sistema de sanciones administrativas europeas?», *Revista Vasca de Administración Pública*, 37 (1993).