

MÉTODO DE CÁLCULO DE LA MULTA COERCITIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 171 DEL TRATADO CE

(97/C 63/02)

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento es inseparable de la Comunicación sobre la aplicación del artículo 171 del Tratado CE ⁽¹⁾, adoptada por la Comisión el 5 de junio de 1996, denominada en adelante «la Comunicación», de la que constituye su prolongación y complemento.

Las sanciones pecuniarias propuestas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por la Comisión deben ser previsibles para los Estados miembros y calculadas según un método que respete al mismo tiempo el principio de proporcionalidad y el principio de igualdad de trato entre los Estados miembros. Es asimismo importante disponer de un método claro y uniforme puesto que la Comisión deberá justificar ante el Tribunal su determinación con respecto al importe propuesto.

El método que aquí se presenta se limita al cálculo de la multa coercitiva, que la Comisión considera el instrumento más idóneo para llegar lo antes posible al cumplimiento de sus obligaciones por parte de los Estados miembros ⁽²⁾. En efecto, la Comisión tiene la intención de aplicar el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 171 para inducir al Estado miembro afectado a regularizar su situación. Esto no significa, sin embargo, que abandone la posibilidad de solicitar la imposición de una suma a tanto alzado, o que cuando las circunstancias lo justifiquen, se abstenga de solicitar la imposición de una sanción ⁽³⁾.

Así como la Comunicación constituye el «primer esbozo» ⁽⁴⁾ de la doctrina que la Comisión tiene la intención de desarrollar progresivamente en cada caso concreto a medida que se aplique el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 171, el método que aquí se presenta constituye una primera etapa de la definición de los criterios generales para la determinación del importe de la multa coercitiva, criterios que la Comisión irá perfeccionando caso por caso.

La multa coercitiva que deberá pagar el Estado miembro será el importe, calculado por día de demora, que sancione la no ejecución de una sentencia del Tribunal, empezando a contar dicha multa coercitiva a partir del día de la comunicación de la segunda sentencia del Tribunal al Estado miembro afectado, hasta el día en que éste ponga fin a la infracción.

Dicha multa coercitiva constituirá un ingreso suplementario marginal o atípico de la Comunidad.

El importe de la multa coercitiva diaria se calculará de la forma siguiente:

- multiplicación de un tanto alzado de base uniforme por un coeficiente de gravedad y un coeficiente de duración;
- multiplicación del resultado obtenido por un factor fijo por país (el factor *n*) que tenga en cuenta tanto la capacidad de pago del Estado miembro afectado como el número de votos de que dispone en el Consejo.

2. FIJACIÓN DE UN TANTO ALZADO DE BASE UNIFORME

El tanto alzado de base uniforme se define como el importe fijo de base al que se aplicarán los coeficientes multiplicadores. Sancionará la violación del principio de legalidad y del monopolio de la jurisdicción por Tribunal que subyace en todos los asuntos que entran en el ámbito de aplicación del artículo 171. Se determinará de forma que:

- la Comisión conserve un amplio margen de apreciación en la aplicación de los coeficientes multiplicadores;
- el importe sea razonable para que todos los Estados miembros lo puedan soportar;
- el importe sea suficientemente elevado para mantener una presión suficiente sobre el Estado miembro afectado de que se trate.

El tanto alzado de base uniforme se fija en 500 ecus por día.

3. APLICACIÓN DE LOS COEFICIENTES MULTIPLICADORES

Los coeficientes multiplicadores pueden clasificarse en dos grandes categorías ⁽⁵⁾, la gravedad de la infracción (véase el punto 3.1) y la duración de la misma (véase el punto 3.2). La necesidad de asegurar el efecto disuasorio de la sanción, teniendo en cuenta la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión se trata en el punto 4.

3.1. Gravedad de la infracción

En realidad, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de la infracción es siempre la misma: se trata del no acatamiento de una sentencia del Tribunal en la que éste declara que ha habido incumplimiento y de una violación del apartado 1 del artículo 171.

⁽¹⁾ DO nº C 242 de 21. 8. 1996, p. 6.

⁽²⁾ Punto 4 de la Comunicación.

⁽³⁾ Punto 3 de la Comunicación.

⁽⁴⁾ Punto 2 de la Comunicación.

⁽⁵⁾ Punto 5 de la Comunicación.

No obstante, para fijar el importe de la sanción pecuniaria, la Comunicación establece que la Comisión tomará en cuenta la importancia de las normas comunitarias infringidas que han dado lugar a la primera sentencia de declaración de incumplimiento del Tribunal (3.1.1) y las consecuencias de la infracción para los intereses generales y particulares (3.1.2).

Por lo tanto, en esta fase, en la apreciación de la gravedad no se toma en consideración la no ejecución de la propia sentencia, que «es siempre grave» (*) y que ya se ha tenido en cuenta en la fijación del tanto alzado de base uniforme.

3.1.1. Importancia de las normas comunitarias infringidas

Es evidente que para apreciar la gravedad de la infracción inicial es necesario evaluar la importancia de las disposiciones comunitarias que han sido objeto de infracción. A este respecto, la Comisión tomará más en cuenta la naturaleza y el alcance de éstas que el rango de la norma que se ha incumplido (?).

Además, es conveniente tener en cuenta, llegado el caso, que la sentencia del Tribunal, a la que no se ha atenido el Estado miembro, se halla en la línea de una jurisprudencia sólidamente establecida (por ejemplo, cuando dicha sentencia de declaración de incumplimiento sigue a una sentencia pronunciada en el mismo sentido en un procedimiento prejudicial). La claridad (o el carácter ambiguo u oscuro) de la norma infringida puede ser un elemento determinante (*).

Por último, habrá que tener también en cuenta la circunstancia en que el Estado miembro, para cumplir la sentencia, haya adoptado medidas que considera suficientes y que la Comisión considera insatisfactorias, lo que constituye una situación diferente de aquélla en que un Estado miembro no adopta ninguna medida. En efecto, en el segundo caso, apenas cabe dudar de que el Estado miembro ha infringido el apartado 1 del artículo 171.

(*) Punto 6 de la Comunicación.

(?) Punto 6.1 de la Comunicación.

(*) El Estado miembro que infringe una norma clara o una jurisprudencia sólidamente establecida por el Tribunal, comete una infracción más grave que el que aplica una norma comunitaria imprecisa y compleja que no había sido sometida nunca al Tribunal de Justicia para su interpretación o para la apreciación de su validez. Véase al respecto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario y, en particular, la sentencia de 26 de marzo de 1996, en el asunto C-392/93, *British Telecommunications*, Rec. 1996, p. I-1631.

3.1.2. Consecuencias de la infracción para los intereses generales y particulares

Estas consecuencias se evaluarán caso por caso (?). A modo de ejemplo pueden mencionarse los elementos siguientes:

- la pérdida de recursos propios para la Comunidad;
- el impacto de la infracción sobre el funcionamiento de la Comunidad;
- el daño grave o irreparable a la salud humana o al medio ambiente;
- el perjuicio económico o no económico para los particulares y operadores económicos, incluido, en su dimensión inmaterial, el que afecta al desarrollo de la persona física;
- los importes financieros implicados en la infracción;
- la eventual ventaja financiera que el Estado miembro obtiene del incumplimiento de la sentencia del Tribunal;
- la importancia relativa de la infracción teniendo en cuenta el volumen de negocios o el valor añadido del sector económico de que se trate en el Estado miembro considerado;
- el orden de magnitud de la población afectada por la infracción (la gravedad podría considerarse menor si la infracción no afecta al conjunto del Estado miembro en cuestión);
- la responsabilidad de la Comunidad con respecto a terceros países;
- el hecho de que se trate de una infracción aislada o que constituya un caso de reincidencia (por ejemplo, demora constante en la transposición de directivas en un determinado sector).

La gravedad de la infracción dará lugar a la aplicación al tanto alzado de base de un coeficiente igual a 1 como mínimo y a 20 como máximo.

3.2. Duración de la infracción

Por lo que respecta a la duración de la infracción, ésta no incluye la duración posterior a la segunda sentencia del Tribunal que, evidentemente, ni la Comisión ni el Tribunal pueden conocer y que se tiene en cuenta debido a que la multa coercitiva continúa corriendo mientras el Estado miembro no haya puesto fin a la infracción.

Para el cálculo de la multa coercitiva se tendrá en cuenta la duración de la infracción a partir de la primera sentencia del Tribunal. En efecto, el segundo párrafo del apar-

(?) Punto 6.2 de la Comunicación.

tado 2 del artículo 171 prevé la posibilidad de sancionar al Estado miembro que «no hubiere tomado las medidas que entraña la ejecución de la sentencia del Tribunal en el plazo establecido por la Comisión [...]».

Entre la primera sentencia y el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 171 pueden transcurrir varios años⁽¹⁰⁾. La Comisión podrá tener en cuenta, en su propuesta de multa coercitiva, la negativa a responder o la tardanza de la respuesta; dicho de otro modo, la contribución del Estado miembro a la lentitud del procedimiento. Esta demora se tendrá en cuenta mediante un coeficiente multiplicador del tanto alzado de base uniforme.

La duración de la infracción dará lugar a la aplicación al tanto alzado de base de un coeficiente corrector igual a 1 como mínimo y a 3 como máximo.

4. CONSIDERACIÓN DE LA CAPACIDAD DE PAGO DEL ESTADO MIEMBRO AFECTADO

El importe de la multa coercitiva debe tener por efecto que la sanción sea a la vez proporcionada y disuasoria.

El efecto disuasorio de la sanción tiene dos aspectos. La sanción debe ser suficientemente elevada para que:

- el Estado miembro decida regularizar su situación y poner fin a la infracción (por lo tanto, debe ser superior al beneficio que el Estado miembro obtenga de la infracción),
- el Estado miembro renuncie a reincidir.

La necesidad de garantizar el carácter disuasorio de la sanción excluye cualquier sanción puramente simbólica. La multa coercitiva debe constituir una presión suficiente sobre el Estado miembro de modo que conduzca a la regularización efectiva de su situación. La sanción debe tener un «efecto útil»⁽¹¹⁾.

El efecto disuasorio se tomará en cuenta mediante un factor *n* igual a una media geométrica basada, por una parte, en el producto interior bruto (PIB) del Estado miembro de que se trate y, por otra, en la ponderación

de los votos en el Consejo⁽¹²⁾. Se puede, en efecto, observar que el factor *n* combina la capacidad de pago de cada Estado, representada por su PIB, con el número de votos de que dispone en el Consejo. La fórmula resultante permite obtener una diferencia razonable (de 1,0 a 26,4) entre los diversos Estados miembros.

Este factor *n* es igual a:

Bélgica: 6,2
 Dinamarca: 3,9
 Alemania: 26,4
 Grecia: 4,1
 España: 11,4
 Francia: 21,1
 Irlanda: 2,4
 Italia: 17,7
 Luxemburgo: 1,0
 Países Bajos: 7,6
 Austria: 5,1
 Portugal: 3,9
 Finlandia: 3,3
 Suecia: 5,2
 Reino Unido: 17,8.

Para calcular el importe de la multa coercitiva diaria que deberá aplicarse a un Estado miembro, el resultado obtenido por la aplicación de los coeficientes de gravedad y de duración al tanto alzado de base se multiplicará por el factor *n* (invariable) del Estado miembro en cuestión. No obstante, la Comisión se reserva el derecho de adaptar dicho factor si se producen diferencias importantes con respecto a la situación real o si se modifica la ponderación de votos en el Consejo.

El método de cálculo determinado de este modo se resume en la fórmula general siguiente:

$$Md = (Tb \times Cg \times Cd) \times n$$

en la que: *Md* = multa coercitiva diaria; *Tb* = tanto alzado de base; *Cg* = coeficiente de gravedad; *Cd* = coeficiente de duración; *n* = factor que tiene en cuenta la capacidad de pago del Estado miembro afectado.

⁽¹²⁾ Esta media se calculará del siguiente modo: el factor *n* es una media geométrica calculada a partir de la raíz cuadrada del producto de los factores basados en el PIB de los Estados miembros y en la ponderación de los votos en el Consejo. Se obtendrá mediante la fórmula siguiente:

$$\sqrt{\frac{PIB\ n}{PIB\ min} \times \frac{Votos\ n}{Votos\ min}}$$

en la que:

PIB *n* = PIB del Estado miembro en cuestión, en millones de ecus.

PIB *min* = PIB menor de los quince Estados miembros.

Votos *n* = Número de votos de que dispone cada Estado miembro en el Consejo según la ponderación establecida en el artículo 148 del Tratado CE.

Votos *min* = Menor número de votos de los quince Estados miembros.

⁽¹⁰⁾ Punto 7 de la Comunicación.

⁽¹¹⁾ Punto 8 de la Comunicación.