

**EL (IMPERFECTO) SISTEMA DE GARANTÍAS
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
DE LA UNIÓN EUROPEA. A PROPÓSITO
DE LA POTESTAD SANCIONADORA DEL BANCO
CENTRAL EUROPEO**

**THE (UNFINISHED) SAFEGUARDS SYSTEM OF THE
EUROPEAN UNION SANCTIONING ADMINISTRATIVE
LAW. ON THE EUROPEAN CENTRAL BANK
SANCTIONING POWERS**

ANTONIO BUENO ARMIJO

Profesor Ayudante Doctor. Acreditado Contratado Doctor
Universidad de Córdoba

SUMARIO: I. EL PODER SANCIONADOR DEL BANCO CENTRAL EUROPEO: INTERÉS DE LA CUESTIÓN Y DIFICULTADES METODOLÓGICAS PARA SU ESTUDIO. II. LAS BASES COMPETENCIALES Y EL GRUPO NORMATIVO REGULADOR DE LA POTESTAD SANCIONADORA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO. III. LA PECULIAR POSICIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UE. IV. ÓRGANOS COMPETENTES PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE UNIÓN MONETARIA Y SUJETOS CONTRA LOS QUE SE DIRIGE. V. LA ERRÓNEA (E INOPORTUNA) NOCIÓN DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN. VI. EL RESPETO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA: 1. El principio de tipicidad en las infracciones. 2. El principio de tipicidad en las sanciones y en la correspondencia entre infracciones y sanciones. 3. El problema de la reserva de ley en el ámbito administrativo sancionador. VII. EL PROBLEMA DE LA CULPABILIDAD. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL PODER SANCIONADOR DEL BANCO CENTRAL EUROPEO: INTERÉS DE LA CUESTIÓN Y DIFICULTADES METODOLÓGICAS PARA SU ESTUDIO

Recientemente ha afirmado Jean-Victor LOUIS que la autoridad monetaria de la zona euro es, «tanto para el jurista como para el economista, un apasionante objeto de observación y análisis»¹. Y, en efecto, son muchas las dudas jurídicas que se suscitan alrededor del Banco Central Europeo (en adelante, BCE), elevado por el Tratado de Lisboa al rango de Institución de la Unión (art. 13.1 TUE). Por un lado, existen importantes interrogantes desde el punto de vista del Derecho Constitucional de la Unión, tales como cuál es la posición que ocupa el BCE dentro del marco institucional de la Unión y hasta qué punto resulta dicha posición respetuosa con el principio democrático, cuál es el alcance de su independencia frente a las demás Instituciones, qué lugar ocupan los actos jurídicos que adopta dentro del sistema de fuentes de la Unión, cómo debe calificarse su posición cuasi jerárquica respecto a los Bancos Centrales nacionales, etc.

Por otro lado, también se generan dudas de primer orden dentro del ámbito propio del Derecho Administrativo de la Unión. Destacadamente, las relativas a las relaciones directas que mantiene el BCE con los sujetos privados, entre las que el ejercicio de la potestad sancionadora se destaca como el ámbito de mayor complejidad por varios motivos.

En primer lugar, el ejercicio de la potestad sancionadora por parte del BCE constituye un supuesto de ejecución directa del Derecho de la Unión. Si esta forma de ejecución es, por sí misma, bastante excepcional, aún más lo es cuando ni siquiera es realizada por la Comisión Europea o alguna de sus Agencias, sino por una Institución comunitaria distinta y genéticamente independiente. En segundo lugar, la Unión Monetaria es uno de los rarísimos ámbitos donde es posible encontrar normas de la Unión estableciendo un completo régimen sancionador directamente aplicable a los ciudadanos. Desde luego, no es ajeno a esta situación el hecho de que el art. 3.1.c) TFUE configure como competencia exclusiva de la Unión «la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro». Y en tercer lugar, y sobre todo, parece clara la creciente importancia del Derecho administrativo sancionador de la Unión (tanto en ejecución directa como indirecta), lo que contrasta con la ausencia de un corpus normativo y doctrinal sólido construido a su alrededor, capaz de identificar con claridad el concepto de sanción administrativa y el alcance de las garantías sustantivas y procedimentales que deben rodear el ejercicio de la potestad sancionadora.

Todo ello parece justificar suficientemente que deba prestarse atención a la configuración actual de la potestad sancionadora del Banco Central Europeo. La justificación, si cabe, se ve reforzada cuando el análisis que se propone hacer parte de las premisas conceptuales y dogmáticas del Derecho Administrativo sancionador desarrollado en España. En efecto, por diversos motivos relacionados con nuestra tra-

¹ Jean-Victor LOUIS, «L'autorité monétaire de la zone euro», en *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin. L'Union Européenne. Union de droit, Union des droits*, Éditions A. Pedone, París, 2010, p. 296.

dición histórica, la Administración pública española ha gozado tradicionalmente de una amplísima potestad sancionadora, casi desaparecida en otros países de nuestro entorno desde la abolición del Antiguo régimen y hasta tiempos recientes². Ello ha generado un amplísimo campo de actuación administrativa que ha sido oportunamente estudiado por parte de la doctrina científica, la jurisprudencia y, desde su puesta en marcha, la doctrina del Tribunal Constitucional, con el fin de establecer un adecuado sistema de garantías jurídicas para el administrado. De este modo, el ordenamiento español cuenta con un Derecho administrativo sancionador suficientemente desarrollado como para servir de piedra de toque al todavía incipiente Derecho administrativo sancionador de la Unión³. A ello se uniría el hecho, además, de que los derechos fundamentales que sirven de fundamento al sistema de garantías del Derecho administrativo sancionador español son los mismos que se encuentran en la base del resto de Estados miembros y de la propia Unión Europea: los del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales⁴.

Existen, sin embargo, importantes dificultades metodológicas para el estudio de la potestad administrativa sancionadora del BCE. El principal problema a este respecto se encuentra en la dificultad para acceder a las sanciones que efectivamente impone esta Institución. Como es habitual, las resoluciones por las que se acuerda la imposición de una sanción no son publicadas en ningún *Diario Oficial*, sino directamente notificadas a la entidad sancionada. En consecuencia, solo estas últimas tienen conocimiento de la resolución. Así ocurre también, por norma general, en el ordenamiento jurídico español. Ello da lugar a que, normalmente, solo sea posible tener noticia de las sanciones impuestas por una vía indirecta: la jurisprudencia. En efecto, la publicidad de las resoluciones que ponen fin a los procesos judiciales

² En países como Francia, Alemania o Italia una interpretación estricta del principio de separación de poderes hizo que las sanciones administrativas prácticamente desaparecieran (con excepción de las sanciones estrictamente disciplinarias y, en ocasiones, del ámbito fiscal) hasta que comenzaron a surgir las primeras «leyes de despenalización». Por el contrario, en otros países, como España, Austria o Suiza, la Administración no solo mantuvo incólume su potestad sancionadora sino que, al aumentar progresivamente su presencia en todos los ámbitos de la vida social y económica, esta se extendió a nuevos campos. Cabe destacar que entre ellos se incluiría, por cuanto ahora nos interesa, la disciplina bancaria y financiera. Sobre todo ello, Blanca LOZANO CUTANDA, «Panorámica general de la potestad sancionadora de la Administración en Europa: “despenalización” y garantía», *Revista de Administración Pública*, nº 121 (enero-abril 1990), en especial, pp. 393-400.

³ Puede, por tanto, prescindirse de las prudentes advertencias de José SUAY RINCÓN, «Los principios inspiradores del Derecho Administrativo Sancionador Comunitario», en Enrique GÓMEZ-REINO CARNOTA (dir.), *Jornadas sobre el Derecho Administrativo Comunitario*, Escola Galega de Administración Pública-Montecorvo, Madrid, 2001, pp. 120-121, acerca de que en este ámbito «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 (...) No es “nuestra” Unión Europea, sino la Unión Europea de todos los Estados miembros y se alimenta, por consiguiente, de las diversas experiencias de dichos Estados».

⁴ Sobre la aplicabilidad del art. 6.1 CEDH a la actuación administrativa productora de decisiones sancionadoras y, especialmente, el debate doctrinal que ello ha ocasionado en Francia, *vid.* Francisco RODRÍGUEZ PONTÓN, *La articulación de las garantías administrativas y jurisdiccionales en el sistema del CEDH*, Civitas, Cizur Menor, 2005, pp. 93-100.

permite tener una idea, siquiera parcial, de las sanciones impuestas por la Administración pública. En realidad, el estudio de la actividad sancionadora de la Administración a través de la jurisprudencia implica el riesgo de describir una realidad distorsionada, en la medida en que los casos que llegan a los tribunales son aquellos en los que existe algún tipo de patología. Sin embargo, en el caso de la actividad sancionadora desplegada por el BCE ni siquiera cabe ese riesgo, sencillamente porque no existe ninguna resolución del Tribunal de Justicia cuyo objeto venga constituido por alguna de las sanciones impuestas por el BCE.

Como resultado, la única forma de comprobar si el BCE ejerce sus potestades sancionadoras es acudiendo a las memorias anualmente publicadas por esta Institución. Solo allí es posible encontrar algunas indicaciones, realmente mínimas, sobre estas sanciones. En los Informes Anuales correspondientes a sus primeros cuatro años de vida el BCE recogía el número de sanciones impuestas así como ciertas indicaciones sobre su cuantía. De este modo, sabemos que el número de sanciones impuestas por incumplimiento de exigencias de reservas fue de 132 en 1999 y de 92 en 2000, mientras que en 2001, 2002 y 2003, el promedio de infracciones para cada periodo de mantenimiento del año se situó en 70, 29 y 19, respectivamente. Se trató, por norma general, de incumplimientos de menor cuantía, por lo que las sanciones fueron, asimismo, generalmente bajas (alrededor del 80% de las sanciones impuestas en 2000 fue inferior a 500 euros, porcentaje que se reduce hasta el 58% en 2003), si bien también se registraron infracciones de cierta importancia sancionadas con multas superiores a los 10.000 euros (25 en 2001, 13 en 2002, 7 en 2003)⁵.

Junto a ello, al desglosar su presupuesto, el BCE presentaba entre los epígrafes correspondientes a los ingresos las «sanciones impuestas a las entidades de crédito por el incumplimiento de las reservas mínimas requeridas». En concreto, los ingresos por este concepto se elevaron a 1.296.112 euros en 2000, 931.206 euros en 2001, 634.241 euros en 2002 y 700.271 euros en 2003⁶. Sin embargo, a partir del *Informe Anual del Banco Central Europeo, 2004* únicamente se incluye la segunda de estas informaciones, lo que solo nos permite conocer que los ingresos por este concepto supusieron para el BCE 297.964 euros en 2004, 473.432 euros en 2005, 338.198 euros en 2006, 263.440 euros en 2007, 588.052 euros en 2008 y 679.416 euros en 2009, pero no el número de infracciones cometidas ni su gravedad⁷.

⁵ Datos extraídos de los sucesivos informes aprobados por el BANCO CENTRAL EUROPEO: *Informe anual del Banco Central Europeo. 2000*; *Informe anual del Banco Central Europeo. 2001*, p. 76; *Informe anual del Banco Central Europeo. 2002*, p. 85; *Informe anual del Banco Central Europeo. 2003*, p. 87.

⁶ BANCO CENTRAL EUROPEO, *Informe anual del Banco Central Europeo. 2000*; *Informe anual del Banco Central Europeo. 2001*, p. 215; *Informe anual del Banco Central Europeo. 2002*, pp. 228-229; *Informe anual del Banco Central Europeo. 2003*, p. 215.

⁷ BANCO CENTRAL EUROPEO, *Informe anual del Banco Central Europeo. 2004*, p. 216; *Informe anual del Banco Central Europeo. 2005*, p. 212; *Informe anual del Banco Central Europeo. 2006*, p. 228; *Informe anual del Banco Central Europeo. 2007*, p. 245; *Informe anual del Banco Central Europeo. 2008*, p. 264; *Informe anual del Banco Central Europeo. 2009*, p. 248.

Aparentemente, conocer la suma total ingresada por el BCE en concepto de sanciones autorizaría a afirmar, al menos, que esta Institución ejerce regularmente su potestad sancionadora. No obstante, y como se indicará más adelante, la normativa del BCE incluye en este mismo concepto de «sanciones» a las simples multas coercitivas impuestas en ocasiones a las entidades de crédito incumplidoras de sus obligaciones de reservas mínimas. En consecuencia, ni siquiera esta última deducción es segura del todo.

De manera inversa, el hecho de que en los presupuestos del BCE no haya referencia alguna a las sanciones impuestas por otros motivos, señaladamente por incumplimiento de las obligaciones de información en materia de estadística, llevaría a pensar que esta Institución no ha ejercido jamás sus competencias sancionadoras en este ámbito.

Esta situación de oscurantismo respecto al ejercicio de la potestad sancionadora por parte del BCE no parece deseable en absoluto, sin que resulte del todo convincente el argumento de que el conocimiento público de la imposición de una sanción a una entidad de crédito puede provocar en los depositantes «una desbandada general, ya que estos inmediatamente asociarían la sanción a una supuesta crisis económica de la entidad», dando lugar a una pérdida masiva de los fondos depositados en ella⁸. En realidad, el orden público económico más bien tiende a exigir la publicidad de este tipo de decisiones, con el fin de garantizar la transparencia y, por tanto, una mayor confianza en el mercado, sin que dicha publicidad deba considerarse, en sí misma, una nueva sanción⁹.

Como resultado de la situación descrita, el análisis de la potestad sancionadora del BCE solo puede basarse en sus normas reguladoras. Junto a ellas, únicamente cabe acudir a la jurisprudencia recaída en relación con las sanciones impuestas en otros ámbitos de la Unión, como la protección de los intereses financieros comunitarios (incluyendo las importantes partidas de fondos agrícolas y estructurales) y las normas de defensa de la competencia. No en vano, cabe retener que parte de la regulación de la potestad sancionadora del BCE parece inspirarse directamente en la regulación existente en estos sectores¹⁰.

⁸ José SUAY RINCÓN, «Sanciones», en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (dir.), *Estudios de Derecho público bancario*, CEURA, Madrid, 1987, pp. 361 y 363, quien justifica de este modo que «el desarrollo del procedimiento sancionador se desenvuelva con el máximo sigilo».

⁹ Así lo ha entendido, en un ámbito económico distinto, pero igualmente vulnerable a los riesgos de una defectuosa información (el mercado de valores), la STS de 21 de julio de 2009, Sección Tercera (recurso de casación para la unificación de doctrina nº 507/2008). La sentencia, tras analizar el art. 103.e) de la Ley del Mercado de Valores, niega que la obligación de publicar en el *BOE* las sanciones impuestas en esta materia, una vez sean firmes en vía administrativa, tenga carácter sancionador. De este modo, la sentencia rechaza que esta medida tenga naturaleza sancionadora o restrictiva de derechos individuales, justificando su existencia, más bien, en «motivos de tutela jurídica de intereses públicos vinculados con el deber de información, con la finalidad de preservar los principios de transparencia y publicidad de la actividad financiera».

¹⁰ Así lo ha detectado Maiténa POELEMANS, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant-LGDJ, Bruselas-París, 2004, pp. 302, 511 y 512, por ejemplo, en relación con los elementos

II. LAS BASES COMPETENCIALES Y EL GRUPO NORMATIVO REGULADOR DE LA POTESTAD SANCIONADORA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

En el nivel de desarrollo alcanzado por el proceso de integración de la Unión Europea, parece inevitable aceptar que esta goce de un poder sancionador propio. En última instancia, se trataría de una exigencia derivada de la existencia de «bienes, valores y principios jurídicos propios del ordenamiento comunitario» y que, por tanto, a él corresponde en primer término proteger, acudiendo incluso, si ello fuera necesario, al ejercicio del *ius puniendi*¹¹. No obstante, la Unión Europea constituye un ente político de segundo grado, no soberano, en el que rige el principio de competencias de atribución. En virtud de este principio, y tal y como ahora recoge expresamente el art. 5.2 TUE, «la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros». Ello significa que el reconocimiento de una potestad sancionadora propia de la Unión exige determinar la base competencial mediante la que esta le es atribuida, explícita o implícitamente, en los Tratados.

Es bien conocida la evolución jurisprudencial acontecida en esta cuestión, en la que el Tribunal de Justicia ha realizado un uso intensivo de la teoría de los «poderes implícitos», llegando a reconocer por esta vía incluso competencias penales en favor de la Unión¹². Pero todo ello puede ser omitido a nuestros efectos, por cuanto la potestad administrativa sancionadora del BCE se encuentra expresamente reconocida en los Tratados.

En efecto, existen únicamente dos atribuciones explícitas de competencias sancionadoras a la Unión. Una, en materia de defensa de la competencia, en el art. 103.2.a) TFUE. La otra, en materia de política monetaria, en el art. 132.3 TFUE, atribuyendo expresamente, además, el ejercicio de esta potestad al BCE. No parece, desde luego, casualidad que en ambos casos se trate de materias económicas, atendiendo a la centralidad de los intereses económicos en el ordenamiento comunitario¹³. Junto

previstos para la fijación de las sanciones (comportamiento de la empresa, intencionalidad, gravedad de las consecuencias, duración, ventajas obtenidas, etc.) o la regulación de los derechos de defensa, para los que parece haber servido de modelo el procedimiento sancionador en materia de defensa de la competencia.

¹¹ Mariano LÓPEZ BENÍTEZ, «Marco institucional de las sanciones comunitarias», *Documentación Administrativa*, nº 280-281 (enero-agosto), p. 361.

¹² STJUE de 13 de septiembre de 2005, *Comisión c. Consejo*, as. C-176/03, y STJUE de 23 de octubre de 2007, *Comisión c. Consejo*, as. C-440/05. Puede encontrarse una primera y breve exposición sobre la posibilidad de reconocer competencias penales a las Instituciones de la (entonces) Comunidad Económica Europea, en Enrique BACIGALUPO, *Sanciones administrativas (Derecho español y comunitario)*, Colex, Madrid, 1991, pp. 91-98. Entre las aportaciones más recientes, *vid.*, María ACALE SÁNCHEZ, «Derecho penal y Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 30 (mayo-agosto 2008), pp. 349-380, así como el amplio debate doctrinal del que da cuenta.

¹³ Así lo destaca Maiténa POELEMANS, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, cit., p. 103.

a ellas, y a fuer de exactos, existen otras dos previsiones expresas que permiten la adopción de medidas «sancionadoras», relativas, respectivamente, a las obligaciones en materia de déficit de los Estados miembros cuya moneda es el euro (art. 126.11 TFUE) y al cumplimiento forzoso de sentencias del Tribunal de Justicia por parte de los Estados miembros condenados (arts. 260.2 y 260.3 TFUE)¹⁴. En estos dos últimos casos, sin embargo, no cabe hablar propiamente de sanciones administrativas, pues estas únicamente pueden darse en las relaciones entre los particulares y los poderes públicos, y no entre organismos internacionales y sus Estados miembros¹⁵.

Por cuanto ahora nos interesa, el art. 132.3 TFUE (antiguo art. 110.3 TCE) dispone que «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». Idéntica redacción se repite en el art. 34.3 de los Estatutos del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (en adelante, los Estatutos), también con rango de Derecho originario. De conformidad con ambas disposiciones, y siempre en el marco de las normas previamente aprobadas por el Consejo, se atribuye al BCE la potestad para ejecutar las normas sancionadoras frente a las empresas que incumplan sus obligaciones en materia de Unión Monetaria. Ejecución, eso sí, que incluye tanto la ejecución administrativa como un cierto desarrollo normativo previo.

De conformidad con el anterior esquema, y sobre la base de los art. 132.3 TFUE y 34.3 de los Estatutos, se dictó el Reglamento (CE) n° 2532/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (en adelante, Reglamento n° 2532/98). Este Reglamento, que constituye la norma de cabecera del grupo normativo regulador de la potestad sancionadora del BCE, se encuentra desarrollado por el Reglamento (CE) n° 2157/1999 del Banco Central Europeo, de 23 de septiembre de 1999, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (en adelante, Reglamento n° 2157/1999).

Junto a ambas normas deben tenerse en cuenta toda una pléyade de Reglamentos del Consejo y de actos jurídicos (normativos y no normativos) del BCE que rigen

¹⁴ A estas previsiones cabría añadir las recogidas en el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), en el que se atribuyen a la Comisión potestades sancionadoras como «corolario de la inspección» que esta misma Institución debe ejercer. Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, *La Administración europea. La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 73.

¹⁵ Como señala Luis María Díez-PICAZO, «Derecho comunitario y medidas sancionadoras», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 78, 1996, p. 252, «confundir ambas cuestiones equivaldría, verbigracia, a equiparar los artículos 25 y 135 de la Constitución española». En el mismo sentido, Maiténa POELEMANS, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, cit., pp. 44-58, quien niega también el carácter de verdadera sanción de la suspensión de derechos acordada por el Consejo contra un Estado miembro cuando se haya constatado la existencia de una violación grave y persistente por parte de este a los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos (art. 7.3 TUE).

la actividad de las entidades financieras y que cumplen una función de «normas de remisión», de modo que el incumplimiento de las obligaciones que tales actos imponen puede ser constitutiva, según veremos, de infracción.

Asimismo, existen también ciertos actos de *soft law* en los que el BCE hace público el modo en que interpretará las anteriores normas, incluyendo sus aspectos sancionadores. Se trata, fundamentalmente, de la «Notificación del Banco Central Europeo relativa a la imposición de sanciones por incumplimiento de la obligación de mantener reservas mínimas (2000/C 39/04)» y de la «Notificación del Banco Central Europeo sobre la imposición de sanciones por incumplimiento de las exigencias de información estadística relativas al balance (2004/C 195/10)».

III. LA PECULIAR POSICIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UE

El BCE fue creado el 1 de junio de 1998 como pieza clave de la tercera fase de la Unión Monetaria, sustituyendo al hasta entonces existente Instituto Monetario Europeo (IME). La diferencia entre ambos entes no fue solo nominal. A pesar de las importantes funciones que tenía encomendadas (fundamentalmente, de coordinación de las políticas de los Bancos Centrales nacionales), el IME únicamente podía formular recomendaciones y dictámenes, dotados de «una importante *auctoritas*», pero carentes de fuerza vinculante¹⁶. La atribución de la potestad sancionadora al BCE supuso, por tanto, una importante novedad respecto de la situación anterior.

En efecto, el BCE fue modelado a imagen y semejanza de los poderosos Bancos Centrales de los Estados miembros. Muchos de estos últimos, en ocasiones con una existencia más que centenaria, ejercían ya importantísimos poderes de intervención en la vida económica y política de sus respectivos Estados, en muchas ocasiones con notables grados de independencia respecto a parlamentos y gobiernos, contando para ello con un personal altamente cualificado. De este modo, y de nuevo en palabras de LOUIS, «era evidente que la Unión Monetaria solo podía realizarse con la colaboración de los Bancos Centrales nacionales y no contra ellos»¹⁷. El resultado fue la creación de un BCE dotado de importantes poderes y, lo que es quizás más importante, de una notable independencia. El BCE goza de personalidad jurídica propia (art. 282.3 TFUE), de autonomía financiera (art. 282.3 TFUE y art. 26 de los Estatutos), de autonomía en la contratación y gestión de su personal (art. 36 de los Estatutos) y de responsabilidad patrimonial propia (art. 340 TFUE). Su independencia «en el ejercicio de sus competencias», que incluyen una amplia potestad normativa de especial importancia en el ámbito sancionador, se proclama en el art. 282.3 TFUE, donde se añade que «las instituciones, órganos y organismos de la Unión y

¹⁶ Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, «Cuestiones jurídicas sobre el euro», en Francisco SOSA WAGNER (COORD.), *El Derecho Administrativo en el umbral del s. XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón MARTÍN MATEO*. T. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 2593.

¹⁷ Jean-Victor LOUIS, «L'autorité monétaire de la zone euro», cit., p. 285.

los gobiernos de los Estados miembros respetarán esta independencia». Todo ello ha permitido conceptuar al BCE, a imagen de los Bancos Centrales nacionales, como una autoridad independiente, solo que comunitaria¹⁸.

No obstante, el entendimiento de la independencia del BCE como desvinculación del resto de Instituciones de la Unión y de los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros conlleva que esta Institución arrastre un importante déficit de legitimidad democrática. Dicho déficit se manifiesta tanto en la forma en que son elegidos los órganos directivos del BCE como en el modo en que este (no) rinde cuentas ante los ciudadanos europeos. Las críticas a esta falta de legitimidad democrática no son raras¹⁹, pero estas críticas se hacen especialmente intensas cuando se repara en la potestad sancionadora del BCE. En relación con esta última, incluso quienes justifican que los Bancos Centrales adopten las decisiones básicas en materia monetaria con total independencia, atendiendo a su especial cualificación, consideran que el respeto a la libertad individual debería llevar a que el ejercicio de la potestad sancionadora recayera sobre la Administración, dada su mayor legitimidad²⁰.

En todo caso, la independencia del BCE se circunscribe estrictamente al ejercicio de las competencias que le son propias y que justificaron su creación. Se trata, por tanto, de una simple independencia o autonomía funcional en el sentido clásico de estar orientada «a la reglamentación de los intereses propios»²¹. Esta situación justifica que, a pesar de que en ejercicio de su potestad normativa pueda configu-

¹⁸ Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, «Cuestiones jurídicas sobre el euro», cit., p. 2609.

¹⁹ El punto central de estas críticas se sitúa, como señala M^a José ALONSO MAS, «La dirección de la política monetaria por el Banco de España», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n^o 67 (1997), p. 785, en que «toda actividad de dirección de la economía, y especialmente la monetaria, es una actividad de Gobierno, que debe de estar sometida al control democrático, es decir, tener una legitimidad democrática». Las decisiones del gobierno de la economía, frente a lo sostenido desde postulados tecnócratas, tendrían en última instancia una naturaleza política, y no solo técnica. En consecuencia, la legitimidad de los órganos encargados de adoptarlas no podría ser únicamente técnica, sino también política.

²⁰ En este sentido, José SUAY RINCÓN, «Sanciones», cit., p. 371. Debe advertirse, sin embargo, que desde los ordenamientos de otros Estados miembros el hecho de que la potestad sancionadora sea ejercida por una «autoridad independiente», lejos de verse como un problema, podría considerarse una ventaja y, en concreto, podría considerarse constitucionalmente preferible y más conveniente que el ejercicio de la potestad sancionadora recaiga en este tipo de autoridades antes que en la Administración «general». De hecho, el argumento de la «autoridad independiente» parece haber tenido una especial importancia en Francia para aceptar la compatibilidad de las sanciones administrativas con el principio de separación de poderes que, en principio, obligaría a reservar el ejercicio del *ius puniendi* en exclusiva a los jueces y tribunales que integran el Poder Judicial, excluyendo a la Administración. Manuel REBOLLO PUIG, Manuel, «Las sanciones administrativas en el Derecho francés», *Estudios jurídicos en conmemoración del X aniversario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1991, p. 468.

²¹ Santi ROMANO, «Autonomía», en *Fragments de un diccionario jurídico*, traducción de Santiago SENTÍS MELENDO y Marino AYERRA RENDÍN, Ediciones Jurídicas Europa y América, Buenos Aires, 1964, p. 50. En expresión de Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, «Capítulo III. Instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea», en Enrique LINDE PANIAGUA, Mariano BACIGALUPO SAGGESE y Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 5ª edición, 2012, p. 274, la independencia del Banco Central Europeo «es, pues, limitada y funcional, no orgánica e institucional».

rar un «régimen normativo excepcional respecto del ordenamiento jurídico europeo general»²², ello «no tiene como consecuencia desvincularlo por completo de la Comunidad Europea ni eximirlo de toda norma jurídica comunitaria» (STJCE de 10 de julio de 2003, Comisión c. Banco Central Europeo, as. C-11/00, ap. 134).

A nuestros efectos, esto conlleva que el BCE, en el ejercicio de su potestad sancionadora, no solo se encuentra vinculado por las normas aprobadas por él mismo, sino por otras muchas normas básicas del ordenamiento jurídico de la Unión y, muy especialmente, «los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» (art. 6.1 TUE), «los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros» (art. 6.3 TFUE)²³.

IV. ÓRGANOS COMPETENTES PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE UNIÓN MONETARIA Y SUJETOS CONTRA LOS QUE SE DIRIGE

Aunque suela identificarse únicamente con el BCE, la definición y ejecución de la política monetaria de la Unión corresponde, en puridad, al Sistema Europeo de Bancos Centrales (en adelante, SEBC), formado por el BCE y los Bancos Centrales nacionales (art. 127.2 TFUE). De este modo, la autoridad monetaria europea presentaría una estructura «parcialmente descentralizada»²⁴.

²² Manuel J. SARMIENTO ACOSTA, «La potestad normativa del Banco Central Europeo y del Banco de España: una transformación del tradicional sistema de fuentes», *Noticias de la Unión Europea* n° 217 (febrero 2003), p. 58.

²³ En definitiva, «la independencia del BCE no se concibe como una barrera infranqueable que excluya la aplicación de las reglas de derecho común, sino que el legislador comunitario puede adoptar medidas normativas que sean aplicables al BCE, siempre y cuando no se inmiscuya en el ejercicio de las funciones específicamente encomendadas al SEBC», Juan SANTOS VARA, «La independencia del Banco Central Europeo y del Banco Europeo de Inversiones frente a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Comentario a las Sentencias del TJCE de 10 de julio de 2003, Comisión c. BCE y Comisión c. BEI», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 8 (enero-abril 2004), p. 256. Sobre esta misma sentencia, y haciendo una encendida defensa del sometimiento del BCE a los poderes de control de la OLAF como forma de equilibrar «el binomio tecnocracia-democracia», Fernando GONZÁLEZ BOTIJA, «Los límites de la autonomía del Banco Central Europeo. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2003. Comisión de las Comunidades Europeas contra Banco Central Europeo (BCE)-Asunto C-11/00», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 123 (julio-septiembre 2004), en especial, pp. 493-500.

²⁴ Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, «Capítulo 13. El Banco Central Europeo», en Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 300. No obstante, las relaciones entre BCE y Bancos Centrales nacionales distan de estar claras, como tampoco lo está la verdadera naturaleza de estos últimos, órganos híbridos en parte nacionales y en parte supranacionales. Sin que podamos detenernos en ello, y a mero título de ejemplo, basta con indicar que la independencia que se predica del BCE se extiende, también, a los Bancos Centrales

En todo caso, el BCE ocupa un papel de preeminencia absoluta dentro del SEBC, como lo demuestra, en primerísimo término, el que sean los órganos rectores del BCE los que dirigen el SEBC (art. 282.2 TFUE). Tales órganos son el Comité Ejecutivo, formado por un Presidente, un Vicepresidente y otros cuatro miembros, todos ellos nombrados de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, y el Consejo de Gobierno del BCE, formado por los miembros del Comité Ejecutivo al que acabamos de referirnos y los Gobernadores de los Bancos Centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro.

Sobre el Consejo de Gobierno recae, fundamentalmente, el deber de formular la política monetaria de la Unión y las orientaciones necesarias para su cumplimiento (art. 12.1 de los Estatutos). Por su parte, corresponde al Comité Ejecutivo, más pequeño y ágil, la «gestión ordinaria del BCE» (art. 11.6 de los Estatutos), la puesta en práctica de la política monetaria, la preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno y las funciones que este le delegue (art. 12.1 de los Estatutos). En consecuencia, el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde al Comité Ejecutivo.

Debe advertirse que el mismo art. 12.1 de los Estatutos permite que el BCE pueda recurrir a los Bancos Centrales nacionales para ejecutar «operaciones que formen parte de las misiones del SEBC». No obstante, las delegaciones previstas en este artículo se limitan a las «operaciones», por lo que el BCE «no puede delegar sus poderes, por ejemplo, en lo que concierne a la adopción de sanciones frente a empresas»²⁵, en el bien entendido de que lo que no puede delegar es, únicamente, la adopción de la resolución sancionadora.

De este modo, los Bancos Centrales nacionales pueden participar en el ejercicio de la potestad sancionadora. Así, pueden proponer al Comité Ejecutivo del BCE la iniciación de un procedimiento sancionador o incluso pueden iniciarlo por sí mismos (art. 3.1 Reglamento nº 2532/98). Pueden, incluso, tramitar todo el expediente, debiendo remitirlo al Comité Ejecutivo del BCE, una vez terminada la instrucción, para que este resuelva. Finalmente, en caso de que la tramitación la haya llevado a cabo el propio Comité Ejecutivo del BCE, este deberá consultar con el Banco Central nacional en cuya jurisdicción tuvo lugar la presunta infracción antes de resolver el expediente. En consecuencia, el ejercicio de la potestad sancionadora en materia monetaria se configuraría, según indicamos, como una forma de ejecución directa del Derecho de la Unión.

Desde el extremo opuesto de la relación, la potestad sancionadora se ejerce únicamente sobre sujetos privados. Ello no significa que el BCE no pueda actuar contra los Estados miembros que incumplen sus obligaciones en materia de política monetaria. Lo que ocurre es que en tales casos –y dejando al margen el peculiar mecanismo de control del déficit público previsto en el art. 126 TFUE y actualmente

nacionales «cuando ejerzan las facultades que les confieran los Tratados» (art. 130 TFUE y art. 7 de los Estatutos), lo que conlleva, por ejemplo, que «las circulares monetarias [del Banco de España] (...) resultan inmunes no solo a la potestad reglamentaria del Gobierno, sino a la potestad legislativa del Parlamento», Manuel J. SARMIENTO ACOSTA, «La potestad normativa del Banco Central Europeo y del Banco de España...», cit., p. 64.

²⁵ Jean-Victor LOUIS, «L'autorité monétaire de la zone euro», cit., p. 288.

objeto de reforma— el BCE deberá acudir al TJUE e interponer un recurso por incumplimiento frente a ellos (art. 258 TFUE), con la peculiaridad, eso sí, de que será el Consejo de Gobierno del BCE quien ocupe la posición de la Comisión en la fase pre-contenciosa, ejerciendo las funciones que, con carácter general, le corresponden a aquella [art. 271.d) TFUE]²⁶.

En relación con los sujetos sometidos a la potestad sancionadora del BCE, el Reglamento n° 2532/98 habla expresamente de «empresas», definiéndolas en el art. 1.3 como «las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, con excepción de las autoridades públicas en el ejercicio de sus poderes públicos, de un Estado miembro participante, sujetas a obligaciones que tengan su origen en los reglamentos y decisiones del BCE, con inclusión de las delegaciones u otros organismos permanentes situados en un Estado miembro, cuya sede central o razón social registrada esté fuera de un Estado miembro participante». La potestad del BCE solo puede ejercerse, por tanto, sobre «empresas» de «un Estado miembro participante», es decir, de «un Estado miembro que haya adoptado la moneda única, de acuerdo con el Tratado» (art. 1.2 Reglamento n° 2532/98), y que, además, estén sujetas a las obligaciones fijadas en el ámbito de la política monetaria por el BCE.

Hasta la fecha, tales obligaciones se reconducen, esencialmente, a dos grandes grupos: las obligaciones de reservas mínimas y las obligaciones de suministrar información estadística, reguladas, respectivamente, en el Reglamento (CE) n° 2531/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, relativo a la aplicación de las reservas mínimas por el Banco Central Europeo, y en el Reglamento (CE) n° 2533/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo. A fuer de exactos, lo que hacen tales Reglamentos no es imponer realmente obligaciones, sino, más bien, establecer un marco de referencia para que el BCE, en ejercicio de su potestad reglamentaria, las determine por sí mismo.

V. LA ERRÓNEA (E INOPORTUNA) NOCIÓN DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN

Uno de los mayores problemas con los que se enfrenta el Derecho administrativo sancionador de la Unión es el de la ausencia de un concepto claro y suficientemente depurado de sanción administrativa. En primer lugar, el mismo empleo de la palabra «sanción» es raro en el ordenamiento de la Unión, prefiriéndose, normalmente, otras fórmulas «más neutras» o menos comprometidas²⁷. De hecho, la pala-

²⁶ En relación con las distintas modalidades y peculiaridades de la llamada «fase pre-contenciosa» de los procedimientos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *vid.*, Manuel REBOLLO PUIG y Antonio BUENO ARMIJO, «Los procedimientos administrativos previos al recurso por incumplimiento», Parlamento Europeo, Bruselas, 2011 (PE 432-765), disponible en <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

²⁷ Así ha sido expresamente destacado por Isabelle PINGEL, «Rapport introductif», en *Les sanctions contre les États en droit communautaire*, Éditions A. Pedone, París, 2006, p. 11.

bra «sanción» solo se emplea tres veces a lo largo del extenso TFUE (dos veces en el art. 83 y una más en el art. 261 TFUE), mientras que el término «multa» aparece en bastantes más ocasiones [arts. 103.2.a), 126.11, 132.3, 260.2 y 260.3 TFUE]. En segundo lugar, existe una cierta «contaminación» procedente del Derecho Internacional público, donde se acepta con normalidad la utilización del término «sanciones» para referirse «a toda la pluralidad de medidas de orden financiero adoptada por la Unión Europea contra un tercer Estado»²⁸, lo que claramente excede del concepto de sanción administrativa. Finalmente, y quizá se encuentre aquí la clave del problema, existen importantes diferencias en el concepto de sanción administrativa manejado por los ordenamientos de los distintos Estados miembros²⁹.

Los únicos elementos que parecen claros en relación con el concepto de sanción administrativa son su carácter desfavorable –dado que su contenido supone, en todo caso, un gravamen para su destinatario–, su carácter reactivo –puesto que su imposición debe venir motivada, necesariamente, por una actuación contraria al ordenamiento jurídico– y su carácter administrativo y no penal, lo que ha permitido al Tribunal de Justicia excluir la aplicación del art. 6 CEDH al enjuiciar la actuación de los órganos sancionadores comunitarios³⁰ –exclusión que no deja de ser discutible– y evitar las reticencias procedentes de aquellos Estados miembros que tradicionalmente proclamaban el principio *societas delinquere non potest* en materia penal³¹.

En el específico caso de la potestad sancionadora atribuida al BCE, el Reglamento n° 2532/98 parte, sin embargo, de una notable confusión conceptual sobre lo que debe considerarse sanción. Ello tiene como resultado un régimen jurídico contradictorio y, en ocasiones, disparatado. El principal problema se halla en que el legislador comunitario no maneja un concepto de sanción en sentido estricto, cobijando en su seno ciertas actuaciones administrativas que, aun siendo medidas desfavorables para su destinatario, carecen de naturaleza punitiva. Nada distinto, en realidad, respecto de lo que ocurre en otros ámbitos sectoriales de la Unión Europea³².

En particular, el principal problema del Reglamento n° 2532/98 radica en considerar como sanción tanto las multas como las multas coercitivas (art. 1.5, 1.6 y 1.7 Reglamento n° 2532/98). No se trata de un error baladí y sin consecuencias. Justo al contrario. La multa y la multa coercitiva son instituciones creadas por el ordenamiento jurídico para dar respuesta a necesidades absolutamente distintas y es esta distinta funcionalidad la que impone un régimen jurídico diferenciado para ambas.

²⁸ Dominique ROSEMBERG, «Les sanctions financières contre les Etats tiers. Essai de typologie», en Isabelle PINGEL (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Éditions A. Pedone, París, 2006, p. 99.

²⁹ José SUAY RINCÓN, «Los principios inspiradores del Derecho Administrativo Sancionador Comunitario», cit., p. 118.

³⁰ STJUE de 7 de junio de 1983, *Musique Diffusion française*, as. ac. 100/80 a 103/80, ap. 7.

³¹ STJUE de 18 de septiembre de 2003, *Volkswagen*, as. C-338/00, aps. 94-98.

³² Cfr., art. 5.1 Reglamento n° 2988/95, de 18 de noviembre de 1995, del Consejo, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. Crítico también en este sentido Mariano LÓPEZ BENÍTEZ, «Marco institucional de las sanciones comunitarias», cit., p. 389.

La multa es una sanción, un castigo, porque, en primer lugar, «alter[a] la situación jurídica de quien lo sufre, perjudicándole», y, en segundo lugar, es un perjuicio «precisamente buscado como tal, directa y deliberadamente»³³. Nada más. La sanción no pretende generar ninguna consecuencia porque la propia sanción es, en sí misma, una consecuencia. Pero la multa coercitiva, por el contrario, no es una consecuencia, no es un fin: es un medio, un medio de ejecución forzosa. Esto es, la multa coercitiva se diseña como una herramienta dirigida a obligar a su destinatario a adoptar una conducta que se niega a realizar³⁴. Si bien se piensa, en realidad la multa y la multa coercitiva son instituciones perfectamente opuestas: la primera se anuda a una conducta cuyo destinatario nunca debió realizar, la segunda se vincula a una conducta que, viniendo impuesta, el destinatario se niega a adoptar.

La diferencia radical en sus fines hace que el régimen jurídico de ambas medidas deba ser, necesariamente, distinto. La imposición de una multa, en tanto que castigo, debe ser rodeada de todas las garantías necesarias para asegurar que solo recaerá sobre quien el ordenamiento considera merecedor de ella³⁵. La adopción de multas coercitivas, por el contrario, en la medida en que sirve al fin de hacer cumplir el Derecho, debe ser lo suficientemente ágil como para garantizar la efectividad del ordenamiento. Tan peligroso resultaría la imposición de una multa sin respetar las debidas garantías, como rodear de garantías paralizantes la adopción de medidas que tienden a hacer efectivo un mandato jurídico.

En consecuencia, y como no podía ser de otra forma, el resultado de que el Reglamento nº 2532/98 califique como sanciones tanto a las multas como a las multas coercitivas es un sistema imperfecto por exceso y por defecto. Por defecto, porque no se prevé el respeto de derechos fundamentales que se verán afectados cuando se pretenda imponer una multa (legalidad sancionadora, antijuridicidad, culpabilidad, etc.). Por exceso, porque se somete a las multas coercitivas a un régimen que le resulta extraño y que acaba perjudicando a los intereses generales (plazo de prescripción para su adopción, necesidad de tramitar un procedimiento contradictorio en el que se incluya trámite de audiencia y prueba antes de su adopción, etc.).

Lo evidente de la confusión llega al absurdo de que el propio Reglamento nº 2532/98 distinga claramente, a ciertos efectos, entre medidas cuya finalidad es estrictamente punitiva (v.gr., multas) y medidas cuya finalidad es garantizar el cumplimiento de una obligación (v.gr., multas coercitivas). En concreto, el art. 2.4 Reglamento nº

³³ Estos serían, en la depurada síntesis propuesta por Manuel REBOLLO PUIG, «El contenido de las sanciones», *Justicia Administrativa. Nº Extraordinario 2001. Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*, 2001, p. 155, los dos principales criterios que permitirían caracterizar una medida administrativa como verdadera sanción, distinguiéndola así de otras medidas meramente desfavorables.

³⁴ En relación con el concepto de multa coercitiva, Rafael PIZARRO NEVADO, «La multa coercitiva», en *Revista del Poder Judicial*, Tercera Época, nº 62 (2001), p. 378.

³⁵ Ello incluye, por ejemplo, el derecho a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras más favorables, únicamente aplicable cuando se trata de verdaderas sanciones, y no de meros actos desfavorables. STJUE de 4 de mayo de 2006, *Haug*, as. C-286/05, aps. 24-25; STJUE de 24 de mayo de 2007, *Maatschap Schonewille-Prins*, as. C-45/05, aps. 58-59.

2532/98 aclara que la imposición de una sanción no exime a la empresa sancionada de cumplir la obligación cuyo incumplimiento ha provocado su imposición. El legislador comunitario, por lo tanto, es consciente de que una cosa es castigar, lo que se consigue mediante sanciones, que se agotan en sí mismas, y otra cosa distinta es obligar a que se cumpla una obligación, lo que puede implicar medidas desfavorables para el administrado que no se agotan en el simple mal que le infligen, sino que se dirigen a (y se justifican por) intentar poner fin al incumplimiento. La diferencia entre ambos tipos de medidas es, precisamente, la diferencia entre multas y multas coercitivas.

VI. EL RESPETO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA

El carácter punitivo de la sanción administrativa exige que su imposición se rodee de toda una serie de garantías para los derechos de los ciudadanos. Garantías que son tan necesarias para salvaguardar estos derechos, como exclusivas de la sanción administrativa. Es decir, es para garantizar que la potestad sancionadora, y no ninguna otra potestad administrativa, se ejerce correctamente, para lo que se establecen toda una serie de requisitos sustantivos y garantías procedimentales. Entre los primeros, y de manera paralela a la definición analítica del delito, la sanción solo debe imponerse frente a actuaciones típicas, antijurídicas y culpables, lo que supone el respeto a los principios de legalidad sancionadora, antijuridicidad y culpabilidad. En relación con las segundas, la sanción solo podrá imponerse tras la tramitación de un procedimiento administrativo en el que se garanticen, entre otros derechos, la presunción de inocencia, el derecho a conocer la acusación, el derecho a la prueba y el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable.

Todos los anteriores requisitos sustantivos y garantías procedimentales, junto con algunos otros más (prohibición del *non bis in idem*, proporcionalidad de la sanción, extinción de la responsabilidad sancionadora, control judicial pleno, etc.) son plenamente predicables de las sanciones administrativas de la Unión y, en particular, de las sanciones administrativas que pueda imponer el BCE, siendo muchos los problemas que se generan en relación con todos ellos.

En primer lugar, nos ocuparemos de analizar el respeto a la aplicación del principio de legalidad sancionadora. A este respecto, cabe afirmar que la imposición de sanciones administrativas, en cualquier ámbito material, debe hacerse respetando, en primer término, el derecho fundamental a la legalidad sancionadora. En el ordenamiento jurídico español, este principio se encuentra consagrado en el art. 25.1 CE, tanto para las sanciones penales como para las sanciones administrativas, en su triple vertiente de reserva de ley, tipicidad e irretroactividad de la norma sancionadora desfavorable³⁶. La afirmación de este principio alcanza, además, con total

³⁶ En relación a la triple vertiente del principio de legalidad y a su formulación por parte de la doctrina constitucional y la jurisprudencia ordinaria, Antonio BUENO ARMIJO, «Capítulo IV. El principio de legalidad sancionadora (I): la reserva de ley», en Manuel REBOLLO PUIG, Manuel IZQUIERDO CARRASCO, Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR, Antonio BUENO ARMIJO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, p. 113.

rotundidad al ámbito de la política monetaria. En consecuencia, debe rechazarse que los sujetos que actúan en este sector y, por tanto, potencialmente sancionables, se encuentren en una relación de sujeción especial que flexibilice la aplicación de este principio, frente a lo que, equivocadamente, se ha sostenido en ocasiones por la jurisprudencia y parte de la doctrina³⁷.

1. El principio de tipicidad en las infracciones

De las tres exigencias, la única cuyo respeto ha sido plenamente confirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es la vinculada al principio de tipicidad en su vertiente de taxatividad de las infracciones y predeterminación de las sanciones. Es decir, a la exigencia de que las normas sancionadoras describan con suficiente grado de detalle las conductas que se consideran constitutivas de infracción y las sanciones que, como resultado de su comisión, puedan corresponder³⁸. De este modo, el TJUE ha exigido la existencia de norma previa y cierta como requisito para la imposición de sanciones administrativas, argumentando que «una sanción, aunque no tenga carácter penal, solo puede imponerse si se apoya en una base legal clara y no ambigua»³⁹. Ello, por supuesto, sin perjuicio de que puedan emplearse conceptos jurídicos indeterminados, pues lo contrario impediría toda tipificación con aspiraciones de generalidad⁴⁰. Asimismo, también parece aceptarse la prohibición de analogía *in malam partem*, aunque existen pronunciamientos judiciales contradictorios a este respecto⁴¹.

³⁷ Entre los autores que se han hecho eco de dicha jurisprudencia, aceptando que las entidades financieras se encuentran en una relación de sujeción especial, José SUAY RINCÓN, «Sanciones», cit., pp. 385-386.

³⁸ Sobre las distintas manifestaciones del concepto del principio de tipicidad como vertiente del principio de legalidad sancionadora, de nuevo analizando su aplicación judicial en España, Antonio BUENO ARMIJO, «Capítulo V. El principio de legalidad sancionadora (II): el principio de tipicidad», en Manuel REBOLLO PUIG, Manuel IZQUIERDO CARRASCO, Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR, Antonio BUENO ARMIJO, *Derecho Administrativo Sancionador*, cit., pp. 159-160.

³⁹ STJUE de 25 de septiembre de 1984, *Könecke*, as. 117/83, ap. 11; STJUE de 11 de julio de 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, as. C-210/00, ap. 52; STJUE de 6 de abril de 2006, *Ed & F Man Sugar*, as. C-274/04, ap. 15. En realidad, el TJUE vincula esta manifestación del principio de legalidad al principio de seguridad jurídica, el cual «constituye un principio fundamental del Derecho comunitario que exige, particularmente, que una normativa sea clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia», STJUE de 16 de marzo de 2006, *Emsland-Stärke*, as. C-94/05, ap. 43.

⁴⁰ Raúl CARNEVALI RODRÍGUEZ, *Derecho penal y Derecho sancionador de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2001, p. 191.

⁴¹ La prohibición de la analogía, como corolario del principio de tipicidad, no se encuentra expresamente enunciado en la jurisprudencia comunitaria, sino que, más bien, parece deducirse de algunas sentencias. Es el caso de la STJUE de 12 de diciembre de 1990, *Vandermoortele*, as. 172/89, ap. 14. No obstante, y de nuevo sin emplear expresamente el término «analogía», de otros pronunciamientos parece deducirse exactamente lo contrario, esto es, la posibilidad de sancionar conductas que no están expresamente tipificadas en la norma pero que guardan una semejanza sustancial con otras que sí lo están. Así parece razonar, en concreto, la STJUE de 27 de abril de 2006, *Elfering Export*, as.

No obstante, a pesar de la indubitada consagración de este principio, las normas reguladoras de la potestad sancionadora del BCE no siempre cumplen adecuadamente con sus exigencias. Desde luego, la definición de infracción contenida en el art. 1.4 Reglamento nº 2532/98, resulta absolutamente insuficiente para colmar las exigencias del principio de tipicidad. De conformidad con este artículo, se entiende por infracción «el incumplimiento, por parte de una empresa, de una obligación que tenga su origen en un reglamento o en una decisión del BCE». Probablemente resultaría necesario que esta amplia previsión se concretase algo más, tarea que, en principio, debería recaer sobre los Reglamentos reguladores de las «obligaciones» a las que hace referencia. Sin embargo, ello tampoco ocurre siempre. De este modo, en relación con las obligaciones de reservas mínimas, el art. 7.1 Reglamento 2531/98 se limita a prever que «cuando una institución incumpla, total o parcialmente, las obligaciones de reservas mínimas impuestas según lo establecido en el presente Reglamento o en reglamentos y decisiones complementarias dictadas por el BCE, el BCE podrá imponer una de las sanciones siguientes (...)». Tales obligaciones pueden ser de mayor o menor importancia, de naturaleza material o formal, sin embargo, ninguna distinción se hace entre ellas, por lo que, aparentemente, cualquier incumplimiento de cualquier obligación en materia de reservas mínimas puede ser constitutiva de infracción, lo que resulta inconcebible. De hecho, el art. 1.2 Reglamento nº 2532/98 reconoce implícitamente que no todos los incumplimientos deben ser sancionados cuando prevé que «para determinar si procede imponer una sanción (...) el BCE se guiará por el principio de proporcionalidad». De este modo, se asume que únicamente deben considerarse infracciones (y, consecuentemente, únicamente deben ser merecedoras de sanción) aquellas conductas especialmente graves. Sin embargo, los sujetos sometidos a las obligaciones de reservas mínimas no tienen forma de conocer cuáles de sus conductas, en concreto, serán consideradas infracciones. Esto es, no existe seguridad jurídica alguna sobre qué conductas pueden ser constitutivas de infracción y cuáles no, dejando su determinación a un momento posterior a su realización y la competencia sobre dicha determinación al BCE. La consecuencia necesaria es la vulneración del principio de legalidad sancionadora en su vertiente de *lex certa*. Es decir, la imposibilidad de que las empresas puedan conocer qué actuaciones son constitutivas de infracción y, consecuentemente, adaptar a ellas su comportamiento.

Mucho más respetuoso con el principio de tipicidad de las infracciones se muestra el art. 7.2 Reglamento nº 2533/98 sobre obligaciones de información estadística, en el que sí que se tipifica claramente que «se considerará que la obligación de facilitar determinados datos al BCE o a los Bancos centrales nacionales se infringe por los agentes informadores si:

a) el BCE o el Banco central nacional no recibe información estadística antes de la finalización del plazo establecido; o bien

b) la información estadística es incorrecta, incompleta o facilitada en forma diferente de la solicitada».

C-27/05, aps. 27 y 33-34, y parcialmente coincidente con ella la STJUE de 24 de abril de 2008, *AOB Reuter*, as. C-143/07, aps. 22 y 25.

2. El principio de tipicidad en las sanciones y en la correspondencia entre infracciones y sanciones

El legislador de la Unión no ha sido mucho más cuidadoso en la predeterminación normativa de las sanciones y en el establecimiento de las reglas que permiten identificar qué sanciones (y con qué extensión) corresponden a cada tipo de infracción. Además, es en este ámbito donde en mayor medida se generan las consecuencias funestas resultantes de haber considerado a las multas coercitivas como auténticas sanciones.

En primer lugar, el art. 1.7 Reglamento nº 2532/98 prevé, como ya indicamos, que las posibles sanciones que cabe imponer frente a las infracciones que se cometan en materia de política monetaria son las multas y los pagos periódicos coercitivos. En segundo lugar, el art. 2.1 Reglamento nº 2532/98 limita la cuantía máxima de las multas a 500.000 euros y el de las multas coercitivas a 10.000 euros/día por un periodo máximo de seis meses. Finalmente, el art. 2.2 Reglamento nº 2532/98 deja a la discrecionalidad del BCE la elección sobre cuál debe ser la sanción impuesta (multa o multa coercitiva) en cada caso, debiendo guiarse «por el principio de proporcionalidad».

Por supuesto que el principio de proporcionalidad debe regir la actuación administrativa cuando se imponen sanciones, tanto para elegir la sanción adecuada al caso como para, una vez elegida esta, determinar su extensión⁴². Y también este mismo principio debe regir en la actuación administrativa de ejecución forzosa, para seleccionar, de entre todos los medios a disposición de la Administración, «el menos restrictivo de la libertad individual», como expresamente se establece en el art. 96.2 LRJPAC para el ordenamiento español⁴³. Lo que carece de sentido es habilitar al BCE para que elija, sobre la base de este principio, si conviene imponer una multa (es decir, una sanción) o una multa coercitiva (es decir, un medio de ejecución forzosa), pues la adecuación de una u otra medida al caso concreto no vendrá determinada por su «proporcionalidad» sino, evidentemente, por el fin que se persiga en cada situación.

Aun más, nada obstaría a que, frente a una misma actuación de una empresa, fuera posible imponerle conjuntamente una multa y una multa coercitiva: la primera, para castigar el incumplimiento culpable de la obligación; la segunda, para forzar a la empresa a que la cumpliera. Así se prevé expresamente en el ordenamiento jurídico español, por el art. 99.2 LRJPAC.

Esta indeseable situación se ha visto reproducida en las normas reguladoras de las obligaciones sustantivas en materia de política monetaria. Así ha ocurrido, en concreto, con el art. 7 Reglamento nº 2533/98, en materia de obligaciones estadísticas, el cual prevé tres tipos de infracciones, a cada una de las cuales anuda una sanción específica:

⁴² Manuel IZQUIERDO CARRASCO, «La determinación de la sanción administrativa», en *Justicia Administrativa. Nº Extraordinario 2001. Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*, 2001, pp. 254-255, quien ofrece un pormenorizado análisis de la aplicación del principio de proporcionalidad a lo largo de todo el proceso conducente a la fijación final de la sanción.

⁴³ Manuel REBOLLO PUIG, «El procedimiento administrativo de ejecución subsidiaria», en *Revista del Poder Judicial*, Tercera Época, nº 57 (enero-marzo 2000), pp. 329-335.

– En primer lugar, el incumplimiento de la obligación de remitir en plazo al BCE o al Banco nacional competente la información estadística que corresponda. Este incumplimiento da lugar a la imposición de multas coercitivas, sujetas a ciertas reglas (pago diario de una cantidad no superior a 10.000 euros, no pudiendo exceder la cuantía total de 100.000 euros);

– En segundo lugar, el suministro de información estadística incorrecta, incompleta o facilitada de forma diferente a la solicitada. Este incumplimiento puede dar lugar a una multa que no podrá exceder de 200.000 euros;

– En tercer lugar, el incumplimiento de la obligación de permitir al BCE y a los Bancos centrales nacionales la verificación de la exactitud y calidad de la información facilitada (obstrucción), dentro de lo cual se incluye el hacer desaparecer documentos o impedir el acceso a los funcionarios del BCE o el Banco central nacional. Este incumplimiento también puede dar lugar a una multa que no podrá exceder de 200.000 euros.

Sin embargo, estas previsiones no dejan de ser problemáticas. Como ya se adelantó, la confusión entre multa y multa coercitiva parece establecer una disyuntiva al BCE de modo tal que un incumplimiento solo podrá dar lugar a una multa o a una multa coercitiva, como si ambas medidas tuvieran la misma finalidad. De este modo, se deja desarmado al BCE ante una empresa que le suministra en plazo información estadística, pero esta es conscientemente incorrecta o incompleta. En tal situación, solo podrá castigar a la empresa, pero no podrá obligarla a que le entregue la información que espera de ella.

3. El problema de la reserva de ley en el ámbito administrativo sancionador

La cuestión de la reserva de Ley en el ordenamiento de la Unión debe plantearse en unos términos adecuados, capaces de tener en cuenta las peculiaridades del proceso de integración europea y, sobre todo, el verdadero alcance de esta reserva. Y todo ello sin perder de vista que el debate sobre la reserva de ley en el ordenamiento de la Unión no se circunscribe únicamente al ámbito sancionador, sino que dicha reserva afecta a todas las injerencias que puedan producirse en la esfera de derechos y libertades de los ciudadanos europeos. Como recuerda el art. 51.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE), «cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades».

Planteada en sus términos constitucionales clásicos, la reserva de ley es difícilmente trasladable al ordenamiento de la Unión. La identificación de la ley con la manifestación de la voluntad del pueblo soberano, a través de sus legítimos representantes, constituidos en Poder Legislativo, no tiene fácil encaje en la actual configuración de la Unión Europea. No ya porque sea discutible la existencia de un pueblo soberano europeo en lugar de 27 pueblos distintos, sino porque el órgano que encarna la representación de los ciudadanos europeos, esto es, el Parlamento Europeo, no ostenta en

exclusiva la condición de Poder Legislativo. Dicho Poder es, en el mejor de los casos, compartido con el Consejo, cuando no ostentado por este último en solitario. Ciertamente, los miembros del Consejo también pueden ser considerados legítimos representantes de los ciudadanos, pero debe convenirse en que la suya es una legitimación de tercer o cuarto grado (ciudadanos que eligen a sus parlamentos nacionales, parlamentos nacionales que eligen o refrendan a sus jefes de gobierno, jefes de gobierno que eligen a sus ministros, ministros que pasan a conformar el Consejo)⁴⁴.

Esta situación, que va más allá de una objeción meramente formal o nominalista, pues afecta a los fundamentos políticos mismos de la convivencia, no resulta ciertamente satisfactoria⁴⁵. Sin embargo, la única alternativa para evitar caer en un improductivo nihilismo consiste en soslayarla y centrarse en el contenido material del concepto de ley. Es decir, en el papel de la ley como instrumento jurídico encargado de traducir las grandes líneas y las principales orientaciones políticas en la ordenación de un sector. O, por emplear la terminología propia del ordenamiento de la Unión, «los elementos esenciales de un ámbito» (art. 290.1.2º TFUE)⁴⁶.

Desde esta perspectiva material, el ordenamiento de la Unión sí reconoce e integra la existencia de «reservas de ley» o, por mejor decir, «reservas de actos legislativos». De este modo, el ya indicado art. 290.1.2º TFUE establece que «la regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes». Por su parte, los actos legislativos se definen como «los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo» (art. 289.3 TFUE), que, a su vez, puede adoptar la forma

⁴⁴ No son estos los únicos elementos del tan denunciado «déficit democrático» de la Unión. Como acertadamente señala Laetitia GUILLOUD, *La loi dans l'Union européenne. Contribution à la définition des actes législatifs dans un ordre juridique d'intégration*, LGDJ, París, 2010, pp. 359-369, otros elementos, como la ausencia de un procedimiento electoral uniforme, la existencia de diferencias en el estatuto de los parlamentarios dependiendo de su país de origen (por ejemplo, en relación con sus inmunidades), la sobrerrepresentación de los Estados más pequeños o la debilidad de los partidos políticos europeos, también restan unidad y legitimidad al Parlamento Europeo.

⁴⁵ Como denunció hace años Luis María Díez-PICAZO, «Derecho comunitario y medidas sancionadoras», cit., p. 269, refiriéndose expresamente a la falta de legitimidad democrática en el ámbito sancionador, «no es aceptable que el perfeccionamiento de la Comunidad suponga una disminución de la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder».

⁴⁶ Esta perspectiva permitiría hablar, más que de ley, de «función legislativa» (en este sentido, Claude BLUMANN, *La fonction législative communautaire*, LGDJ, París, 1995) o de «legalidad europea» (Ciro GRANDI, «Nullum crimen sine lege parlamentaria y Derecho europeo», en Luis María Díez-PICAZO y Adán NIETO MARTÍN, dirs., *Los derechos fundamentales en el Derecho penal europeo*, Civitas, Cizur Menor, 2010, p. 215). El contenido de una reserva de ley así entendida sería, por tanto, «establecer “los elementos esenciales de la materia a regular”, los cuales tienen la finalidad de traducir las orientaciones fundamentales posibilitadas por el Tratado o la atribución de derechos por el ordenamiento europeo. Se trata, pues, de opciones políticas encauzadas jurídicamente por el legislador y para lo cual goza de gran discrecionalidad», Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, «Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea», *in Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 149 (enero - marzo 2011), p. 71, quien se remite a la STJUE de 17 de diciembre de 1970, Köster, as. 22/70, las Conclusiones del Abogado General JACOBS de 27 de octubre de 1992, en *Alemania c. Comisión*, as. C-240/90, y la STJUE de 15 de julio de 1970, *ACF Chemiefarma*, as. 41/69.

de «procedimiento legislativo ordinario» o de «procedimiento legislativo especial» (arts. 289.1 y 289.2 TFUE).

Aclarado lo que debe entenderse por «reserva de ley» en el ordenamiento de la Unión, resta por ver si dentro de dicha reserva se incluye el establecimiento de infracciones y sanciones administrativas, tal y como, sin duda, exige el derecho fundamental a la legalidad sancionadora. La respuesta, sin embargo, en el estado actual de desarrollo del ordenamiento de la Unión, es negativa. El TJUE parece aceptar la necesidad de respetar el principio de legalidad sancionadora cuando se trata de materia penal⁴⁷. Pero no extiende la exigencia del respeto a dicho principio a las sanciones administrativas. La situación tampoco ha variado con la entrada en vigor de la CDFUE, dado que su artículo 49, en el que se consagra el principio de legalidad sancionadora, se titula expresamente «Principios de legalidad y de proporcionalidad de los *delitos* y las *penas*», lo que indica que solo resulta de aplicación al ámbito penal. Por si quedara alguna duda, en las «Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales» (DO C nº 303, de 14-12-2007) se aclara expresamente que «este artículo recoge la norma clásica de irretroactividad de las leyes y sanciones *penales*» (cursiva añadida).

De este modo, la jurisprudencia del TJUE ha venido entendiendo que «únicamente deben ser calificadas de normas esenciales [y, por tanto, quedar reservadas a los actos legislativos] las disposiciones destinadas a traducir las orientaciones fundamentales de la política comunitaria», pero «este no es el caso de las sanciones que (...) tienen por objeto garantizar la aplicación de esas orientaciones fundamentales»⁴⁸. Como resultado, la Comisión –o, en nuestro caso, el BCE– puede adoptar todas las medidas necesarias para el buen funcionamiento del régimen legal establecido en cada caso, incluyendo la posibilidad de imponer sanciones, con el único límite, eso sí, de que estas no resulten contrarias al reglamento de base o al reglamento de aplicación del Consejo⁴⁹.

Trasladada esta construcción al ámbito de la política monetaria, todo lo anterior significaría que el establecimiento de las infracciones y las sanciones en este sector no quedaría reservado al Consejo. Es decir, que no existiría reserva de ley (o de «acto legislativo»). Y ello a pesar de que los actos del Consejo en esta materia, al requerir la previa consulta al Parlamento Europeo, tienen verdadera naturaleza de «actos legislativos», aprobados mediante «procedimiento legislativo especial» (art. 129.4 TFUE en conexión con los arts. 290.1.2º y 289.2 TFUE). Así, la determinación del régimen sancionador en materia de política monetaria parece que podría quedar a merced del BCE. Aparentemente, sin embargo, la situación resulta ser otra por expreso deseo de los Tratados.

En efecto, el art. 133.3 TFUE prevé que el BCE «estará autorizado a imponer multas y pagos periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto a los reglamentos y decisiones del mismo» pero, aclara, «den-

⁴⁷ STJUE de 7 de enero de 2004, *Proceso penal contra X*, as C-60/02, ap. 63.

⁴⁸ STJUE de 6 de julio de 2000, *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen*, as. C-356/97, aps. 21 y 22.

⁴⁹ Maiténa POELEMANS, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, cit., p. 172.

tro de los límites y en las condiciones adoptadas por el Consejo». Como consecuencia, podría pensarse que el art. 133.3 TFUE ha establecido, al menos para este ámbito, una verdadera reserva de ley (o de «acto legislativo») en materia sancionadora. Sin embargo, de ser esta la voluntad del Tratado, es posible afirmar que dicha reserva de ley ha sido vulnerada por las Instituciones de la Unión, dado que la regulación aprobada por el Consejo resulta tan exigua que difícilmente puede llegar a colmar las exigencias derivadas del principio de reserva de ley.

Como ya indicamos, las descripciones de los tipos sancionadores contenidas en los Reglamentos aprobados por el Consejo resultan, en ocasiones, tan vagos, que incluso cuando hubieran podido ser completados por normas del BCE, satisfaciendo así el principio de tipicidad, no podrían, en ningún caso, colmar las exigencias del principio de reserva de ley. Esto es: que sea el propio acto legislativo, y no sus normas de desarrollo, el que regule, al menos, los elementos esenciales para la tipificación de las infracciones y sus respectivas sanciones.

Así, cuando el art. 1.4 Reglamento nº 2532/1998 se limita a tipificar una infracción como «el incumplimiento, por parte de una empresa, de una obligación que tenga su origen en un Reglamento o en una decisión del BCE», no puede asumirse, frente a lo que sostiene LÓPEZ BENÍTEZ, que nos encontremos ante «una típica norma sancionadora en blanco», pues el tipo carece de los más mínimos elementos de antijuridicidad que permitan que pueda ser completado por la norma de remisión⁵⁰. En realidad, será la norma de remisión la que describa y construya todo el tipo, por lo que, más que ante una norma sancionadora en blanco, nos encontramos ante una simple e inadmisibles deslegalización de la materia⁵¹.

Idéntico comentario merece la infracción tipificada en el art. 7.1 Reglamento nº 2531/98, en materia de reservas mínimas, que ya transcribimos más atrás.

VII. EL PROBLEMA DE LA CULPABILIDAD

Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español, la exigencia de culpabilidad en la conducta del infractor como requisito necesario para la imposición de una sanción no ofrece dudas. Se trata de una exigencia derivada del propio principio de legalidad sancionadora y elevada al rango de derecho fundamental, que rige plenamente y sin excepciones tanto en el ámbito penal (STC 150/1991, de 4 de julio) como en el ámbito administrativo sancionador (STC 246/1991, de 19 de diciembre). Esta exigencia se aplica, además, a todo tipo de infractores, ya se trate de personas físicas o jurídicas. En consecuencia, y por cuanto ahora nos interesa, resulta también

⁵⁰ Mariano LÓPEZ BENÍTEZ, «Marco institucional de las sanciones comunitarias», cit., p. 377.

⁵¹ En el mismo sentido, José SUAY RINCÓN, «Los principios inspiradores del Derecho administrativo Sancionador Comunitario», cit., p. 128, también estima que esta generosa definición de infracción «atenta contra la configuración clásica del principio de tipicidad [en realidad, reserva de ley] de las infracciones en nuestro Derecho administrativo sancionador».

plenamente exigible a los operadores económicos y, en particular, a las entidades financieras controladas por el Banco de España⁵².

Desde la perspectiva del ordenamiento de la Unión, la situación del principio de culpabilidad es más delicada, dado que el Tribunal de Justicia parece negarse a aceptar su vigencia no solo en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, sino incluso en el ámbito del propio Derecho penal.

En primer lugar, y en relación con el Derecho penal, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha negado a reconocer que el principio *nulla poena sine culpa* sea un principio del ordenamiento comunitario. Esto le ha permitido afirmar que «un sistema de responsabilidad penal objetiva que sanciona la infracción de un Reglamento no es incompatible en sí mismo con el Derecho comunitario»⁵³. Esta postura, sin embargo, debe matizarse. Aunque no haya afirmaciones tajantes a este respecto en su jurisprudencia, parece posible asumir que el Tribunal de Justicia sí que reconoce la exigencia de culpabilidad como un requisito *normal* para la imposición de sanciones penales⁵⁴. Lo que probablemente rechaza, más modestamente, es que esta exigencia sea total y absoluta. Es decir, lo único que el Tribunal de Justicia estaría afirmando es que, en ciertos supuestos, el principio de culpabilidad en el ámbito penal puede verse excepcionado en favor de un régimen de responsabilidad penal objetiva⁵⁵. Esta postura, aunque coherente con los ordenamientos de varios Estados

⁵² Por su rotundidad, y a pesar de la extensión de la cita, resulta útil recordar las afirmaciones de José SUAY RINCÓN, «Sanciones», cit., pp. 384-385, a este respecto: «el principio de responsabilidad personal, por cuya virtud no caben sanciones realizadas por terceros ajenos a los hechos, puede y debe ser aplicado en el ordenamiento del crédito. Goza de tanta solera y raigambre en el Derecho Penal este principio que se ha convertido en su principio característico. Nada hay que repugne más a este Derecho como la responsabilidad por hechos ajenos, realizados sin la menor intervención (...) del inculpaado. Sería un contrasentido proclamar enfáticamente la vigencia de los principios del Derecho Penal en el Derecho administrativo sancionador y dejar de aplicar aquel que es su principio primero».

⁵³ STJUE de 27 de febrero de 1997, *Ebony*, as. C-177/95, ap. 36, y ya antes la STJUE de 10 de julio de 1990, *Hansen*, as. C-326/88, ap. 19.

⁵⁴ Así se deduciría, *a contrario*, de sus pronunciamientos contenidos en la STJUE de 18 de noviembre de 1987, *Maizena*, as. 137/85, o en la STJUE de 11 de julio de 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, as. C-210/00, del que nos ocuparemos, a continuación, en texto. En tales sentencias, el Tribunal de Justicia niega el carácter de sanción penal a ciertas medidas sancionadoras para afirmar, justo a continuación, que «de ello se deduce que no es aplicable a dicha sanción el principio *nulla poena sine culpa*». Por lo tanto, si el principio *nulla poena sine culpa* no es aplicable a «esta» sanción, es porque dicho principio sí resulta, en principio, aplicable a las sanciones penales.

⁵⁵ Repárese en que la afirmación del TJUE transcrita en texto se cuida de señalar que «un sistema de responsabilidad penal objetiva que sanciona la infracción de un Reglamento no es incompatible en sí mismo con el Derecho comunitario». Se trata, por tanto, de una aceptación condicionada. Su compatibilidad dependerá, por tanto, de las circunstancias específicas que permitan justificar esta limitación en el supuesto concreto, lo que, en todo caso, deberá analizarse a la luz del criterio de proporcionalidad empleado por el TEDH. Asimismo, se ha sostenido que la proclamación del principio de culpabilidad (al menos, con carácter general) se deduciría ahora del mismo principio de dignidad consagrado desde el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De este modo, y a juicio de María ACALE SÁNCHEZ, «Derecho penal y Tratado de Lisboa», cit., pp. 375-376, el principio de dignidad «en lo penal supone partir del principio del Derecho penal de hecho

miembros y con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁵⁶, resulta sin embargo contradictoria con la doctrina del Tribunal Constitucional español. Nuestro Alto Tribunal, mucho más garantista en este punto, ha proclamado la exigencia del principio de culpabilidad en toda su extensión, rechazando de plano la existencia de infracciones «de autor», no ya en el ámbito penal, sino incluso en el ámbito administrativo sancionador.

En segundo lugar, y como cabría prever, la vigencia del principio de culpabilidad en el ámbito administrativo sancionador es aún más débil. De este modo, el Tribunal de Justicia ha rechazado abiertamente que el principio de culpabilidad resulte de aplicación en relación con las sanciones administrativas, aun reconociendo que son verdaderas sanciones, de carácter punitivo, y no meras medidas de restablecimiento de la legalidad.

Las afirmaciones más contundentes en este sentido se han producido en sentencias recaídas en el ámbito de la Política Agrícola Común, donde son las propias normas comunitarias las que establecen la obligación de sancionar ciertas conductas sin necesidad de que concurren culpa o negligencia. A este respecto, existe una interesante línea jurisprudencial generada alrededor de las ayudas para la exportación de productos agrícolas (restituciones a la exportación). Entre ellas destaca, por su especial rotundidad, la STJUE de 11 de julio de 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, as. C-210/00. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia inicia su razonamiento afirmando que la sanción objeto de enjuiciamiento no tiene carácter penal, sino administrativo. En concreto, se trataba de una sanción impuesta a una empresa beneficiaria de ayudas para la exportación de quesos, a las que no tenía derecho por contener éstos grasas vegetales. El Tribunal de Justicia estima que la sanción, «por lo tanto, forma parte del régimen de las restituciones a la exportación de que se trata y no es de carácter penal» (ap. 43). E inmediatamente a continuación, y dado que «no puede reconocerse carácter penal alguno a la sanción» afirma que «de ello se deduce que no es aplicable a dicha sanción el principio *nulla poena sine culpa*» (ap. 44)⁵⁷.

El Tribunal de Justicia acepta, por tanto, sobre la base de lo dispuesto en los Reglamentos comunitarios, la existencia de un régimen de responsabilidad objetiva, de

–desterrando pues todo vestigio del Derecho penal de autor–, así como del principio de culpabilidad, por lo que no cabrá extender la responsabilidad penal más allá de la persona de su autor, ni sobrepasar su grado de culpabilidad».

⁵⁶ *Vid.*, a este respecto, el análisis contenido en las Conclusiones del Abogado general VAN GERVEN en el caso resuelto por la STJUE de 10 de julio de 1990, *Hansen*, as. C-326/88, aps. 13-15.

⁵⁷ La sanción se remite para sustentar esta afirmación a la STJUE de 18 de noviembre de 1987, *Maizena*, as. 137/85, ap. 14, en la que ya había afirmado que el carácter no penal de la sanción excluía la aplicación de dos principios esenciales «los principios *nulla poena sine culpa* e *in dubio pro reo*». Debe reseñarse que Mariano LÓPEZ BENÍTEZ, «Marco institucional de las sanciones comunitarias», cit., p. 385, ha realizado un destacable esfuerzo para intentar cohonestar esta jurisprudencia con el respeto al principio de culpabilidad. En este sentido, considera que siempre «es posible advertir una cierta negligencia por parte del sujeto sancionado» que justificaría la imposición de la sanción. La rotundidad de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia y el rigor que demuestra en ocasiones, dificultan, sin embargo, compartir esta postura.

lo que se deducen importantes consecuencias. Por ejemplo, la irrelevancia de que el incumplimiento sancionado se deba, únicamente, al comportamiento fraudulento de un contratante del sancionado⁵⁸ o la irrelevancia de la confianza en la corrección de la conducta sancionada, aun cuando dicha confianza viniera generada por la propia actuación de la Administración⁵⁹.

No obstante, la consecuencia más problemática quizá sea que los órganos nacionales encargados de ejecutar la Política Agrícola Común no pueden negarse a aplicar estas normas en el sentido en que han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia. Es decir, la Administración española está obligada a sancionar a sus nacionales cuando incurran en alguna de las conductas tipificadas como infracción por las normas comunitarias, aun cuando no existan culpa o negligencia en su conducta, lo que supone rebajar el nivel de protección garantizado por la Constitución Española en la interpretación realizada por nuestro Tribunal Constitucional⁶⁰. Aún más, en caso de no imponer tales sanciones, España podría ser sancionada por incumplimiento de sus obligaciones de Derecho de la Unión, lo que ya ha ocurrido⁶¹.

⁵⁸ La STJUE de 24 de abril de 2008, *AOB Reuter*, as. C-143/07, se pronuncia sobre la corrección de la sanción impuesta a un exportador que había percibido restituciones a la exportación por unas exportaciones de azúcar que no llegaron a realizarse, únicamente, por el comportamiento fraudulento de su contratante. Tras afirmar que «la responsabilidad (...) tiene un carácter objetivo» (ap. 19), la sentencia concluye que «la sanción prevista (...) es aplicable a un exportador que ha solicitado una restitución a la exportación por una mercancía cuando dicha mercancía no haya sido exportada como consecuencia del comportamiento fraudulento de su cocontratante», (ap. 37). Debe advertirse, sin embargo, que aun sin exigirla, la sentencia parece entender que en la conducta del sancionado existiría, al menos, una cierta *culpa in eligendo*, al razonar que «el exportador puede elegir libremente a sus cocontratantes y le incumbe tomar las adecuadas precauciones» (ap. 36).

⁵⁹ De este supuesto se ocupa la STJUE de 16 de marzo de 2006, *Emsland-Stärke*, as. C-94/05, relativa a la sanción impuesta a una empresa productora de fécula por haber solicitado y recibido ayudas para su producción sin tener derecho a ello. De conformidad con la normativa comunitaria, tales ayudas únicamente podían concederse cuando la empresa transformadora adquiriese directamente las patatas que servían de materia prima a una empresa cultivadora. La empresa sancionada, sin embargo, había adquirido las patatas a una empresa comercializadora. Ahora bien, la empresa beneficiaria en ningún momento ocultó ni falseó esta circunstancia, presentando a la Administración toda la documentación solicitada. El Tribunal de Justicia, a pesar de ello, confirma la corrección de la sanción impuesta al entender que «esta empresa productora de fécula no puede invocar el principio de la protección de la confianza legítima cuando una autoridad nacional, *deliberadamente o por error*, ha infringido el Derecho comunitario al haber considerado un contrato, comunicado por la propia empresa productora de fécula, como un contrato de cultivo, a pesar de que no cumplía los requisitos exigidos en la normativa comunitaria para ser reconocido como tal» (ap. 61, cursiva añadida).

⁶⁰ Esta rebaja del nivel de protección reconocido por el Tribunal Constitucional español ya se ha producido, por cierto, en otras ocasiones, como en el supuesto de la STJUE de 7 de septiembre de 2006, *Cordeiro Alonso*, as. C-81/05. Precisamente para evitar una nueva situación como esta, el Tribunal Constitucional español presentó por primera vez una triple cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia mediante Auto de 9 de junio de 2011. Sobre ambas cuestiones, Antonio BUENO ARMIGO y Nuria MAGALDI MENDAÑA, «La cuestión prejudicial y otras formas de diálogo con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La singular participación de los jueces españoles», *Justicia Administrativa*, n° 53, pp. 49-50 y 59-61.

⁶¹ La única especialidad de la condena se encuentra en que, al tratarse de una irregularidad cometida en el ámbito de la PAC, se articula a través del sistema de liquidación de cuentas y no mediante

Ahora bien, es preciso aclarar que el hecho de que el ordenamiento de la Unión no exija necesariamente la concurrencia del elemento subjetivo de la culpabilidad como requisito imprescindible para la imposición de sanciones, ya sean penales o administrativas, no significa que la culpabilidad carezca de toda relevancia. Por una parte, debe retenerse que en ocasiones sí se exige expresamente la existencia de un elemento de culpa o negligencia para la imposición de una sanción⁶². Por otra parte, incluso en aquellos supuestos en los que se admite la responsabilidad objetiva, también la concurrencia de dolo, culpa o negligencia constituye un elemento que debe ser tomado en consideración para la determinación de la sanción o su extensión⁶³.

Las consideraciones hasta ahora expuestas resultan plenamente aplicables en el caso de las sanciones impuestas por el BCE. Por una parte, la normativa reguladora no exige en ningún momento la concurrencia de elemento de culpa alguno en las empresas infractoras para la imposición de sanciones. Nada dice a este respecto el art. 132.3 TFUE al atribuir su potestad sancionadora al BCE y nada exige, tampoco, el Reglamento n° 2532/98, al que dicho artículo se remite.

Por otra parte, lo que sí se prevé es que la concurrencia de ciertos elementos de intencionalidad en la actuación de la empresa infractora («buena fe», «engaño intencionado») deberán ser tenidos en cuenta como circunstancias modificativas de la responsabilidad, en tanto que aplicación del principio de proporcionalidad (art. 2.2 y 2.3 Reglamento n° 2532/98). De este modo, la intencionalidad se contempla, únicamente, como un elemento que ayuda a graduar la sanción (al mismo nivel que

el habitual procedimiento de incumplimiento de los arts. 258-260 TFUE. En todo caso, la STJUE de 13 de septiembre de 2001, *España c. Comisión*, as. C-374/99, confirmó que España había incumplido el Derecho comunitario al negarse a sancionar a sus agricultores por no concurrir en sus conductas culpa o negligencia y limitarse a retirarles las ayudas que habían recibido indebidamente (reintegró). La sentencia razona que «aunque conforme al artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 2988/95, los procedimientos relativos a la aplicación de las sanciones comunitarias se rigen por el Derecho de los Estados miembros, ello es así “a reserva del Derecho comunitario aplicable”. En particular, el procedimiento previsto por el Derecho nacional no puede hacer que sea prácticamente imposible la ejecución de la normativa comunitaria o que se menoscabe su eficacia» (ap. 33). No obstante, «como ha observado acertadamente la Comisión, la irregularidad se define por su resultado y no por la existencia de dolo o negligencia grave. Por lo tanto, la falta de uno de estos elementos no justifica que no se imponga la sanción que prevé la normativa comunitaria por una irregularidad cuya realidad haya quedado acreditada» (ap. 34).

⁶² A juicio de Maiténa POELEMANS, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, cit., p. 576, esta sería, además, la tónica habitual en los textos comunitarios. En todo caso, son paradigmáticos, en este sentido, los apartados 1 y 2 del art. 23 del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado, en el que se exige, para que la Comisión pueda imponer multas por infracciones en materia de defensa de la competencia, que la conducta de las empresas sancionadas se haya producido «de forma deliberada o por negligencia». Se trata de la misma previsión ya contenida en el antiguo art. 15 del Reglamento n° 17.

⁶³ Se trataría, en última instancia, de una exigencia del principio de proporcionalidad, fundamento, a su vez, del principio de culpabilidad. Sobre esta idea, Eduardo DEMETRIO CRESPO, «El principio de culpabilidad: ¿un derecho fundamental en la Unión Europea?», en Luis María Díez-PICAZO y Adán NIETO MARTÍN (dirs.), *Los derechos fundamentales en el Derecho penal europeo*, cit., pp. 382-384.

«la gravedad de los efectos», la «repetición» o la «dimensión económica de la empresa»), pero no como un elemento de la infracción. Su concurrencia únicamente significa que el BCE podrá imponer a las empresas sanciones pecuniarias especialmente elevadas⁶⁴.

BIBLIOGRAFÍA

- ACALE SÁNCHEZ, María, «Derecho penal y Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 30 (mayo-agosto 2008), pp. 349-380.
- ALONSO MAS, M^a José, «La dirección de la política monetaria por el Banco de España», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* nº 67 (1997), pp. 785 y ss.
- BACIGALUPO, Enrique, *Sanciones administrativas (Derecho español y comunitario)*, Colex, Madrid, 1991.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. Informe anual del Banco Central Europeo. 2000, Frankfurt, 2001.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. Informe anual del Banco Central Europeo. 2001, Frankfurt, 2002.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. Informe anual del Banco Central Europeo. 2002, Frankfurt, 2003.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. Informe anual del Banco Central Europeo. 2003, Frankfurt, 2004.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. Informe anual del Banco Central Europeo. 2004, Frankfurt, 2005.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. Informe anual del Banco Central Europeo. 2005, Frankfurt, 2006.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. Informe anual del Banco Central Europeo. 2006, Frankfurt, 2007.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. Informe anual del Banco Central Europeo. 2007, Frankfurt, 2008.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. Informe anual del Banco Central Europeo. 2008, Frankfurt, 2009.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. Informe anual del Banco Central Europeo. 2009, Frankfurt, 2010.
- BLUMANN, Claude, *La fonction législative communautaire*, LGDJ, París, 1995.
- BUENO ARMIJO, Antonio, «Capítulo IV. El principio de legalidad sancionadora (I): la reserva de ley», en Manuel REBOLLO PUIG, Manuel IZQUIERDO CARRASCO, Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR, Antonio BUENO ARMIJO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 113-157.

⁶⁴ Maiténa POELEMANS, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, cit., p. 582.

- BUENO ARMIJO, Antonio, «Capítulo V. El principio de legalidad sancionadora (II): el principio de tipicidad», en Manuel REBOLLO PUIG, Manuel IZQUIERDO CARRASCO, Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR, Antonio BUENO ARMIJO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 159-199.
- BUENO ARMIJO, Antonio, y Nuria MAGALDI MENDAÑA, «La cuestión prejudicial y otras formas de diálogo con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La singular participación de los jueces españoles», *Justicia Administrativa*, n° 53, pp. 41-72.
- CARNEVALI RODRÍGUEZ, Raúl, *Derecho penal y Derecho sancionador de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2001.
- DEMETRIO CRESPO, Eduardo, «El principio de culpabilidad: ¿un derecho fundamental en la Unión Europea?», en Luis María Díez-PICAZO y Adán NIETO MARTÍN (dirs.), *Los derechos fundamentales en el Derecho penal europeo*, Civitas, Cizur Menor, 2010, pp. 377-394.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, «Derecho comunitario y medidas sancionadoras», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 78 (1996), pp. 251-273.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, *La Administración europea. La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, «Capítulo III. Instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea», en Enrique LINDE PANIAGUA, Mariano BACIGALUPO SAGGESE y Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 5ª edición, 2012, pp. 190-291.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, «Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 149 (enero-marzo 2011), pp. 55-89.
- GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando, «Los límites de la autonomía del Banco Central Europeo. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2003. Comisión de las Comunidades Europeas contra Banco Central Europeo (BCE) - Asunto C-11/00», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 123 (julio-septiembre 2004), en especial, pp. 469-500.
- GRANDI, Ciro, «Nullum crimen sinne lege parlamentaria y Derecho europeo», en Luis María Díez-PICAZO y Adán NIETO MARTÍN (dirs.), *Los derechos fundamentales en el Derecho penal europeo*, Civitas, Cizur Menor, 2010.
- GUILLOUD, Laetitia, *La loi dans l'Union européenne. Contribution à la définition des actes législatifs dans un ordre juridique d'intégration*, LGDJ, París, 2010.
- IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, «La determinación de la sanción administrativa», en *Justicia Administrativa. N° Extraordinario 2001. Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*, 2001, pp. 207-257.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, «Cuestiones jurídicas sobre el euro», en Francisco SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del s. XXI. Ho-*

- menaje al Profesor Dr. D. Ramón MARTÍN MATEO*. T. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 2591-2622.
- LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., «Capítulo 13. El Banco Central Europeo», en Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, pp. 287-308.
- LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, «Marco institucional de las sanciones comunitarias», *Documentación Administrativa*, nº 280-281 (enero-agosto 2008), pp. 359-395.
- LOUIS, Jean-Victor, «L'autorité monétaire de la zone euro», en *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin. L'Union Européenne. Union de droit, Union des droits*, Éditions A. Pedone, París, 2010, pp. 283-296.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, «Panorámica general de la potestad sancionadora de la Administración en Europa: “despenalización” y garantía», *Revista de Administración Pública*, nº 121 (enero-abril 1990), pp. 393-414.
- PINGEL, Isabelle, «Rapport introductif», en *Les sanctions contre les États en droit communautaire*, Éditions A. Pedone, París, 2006, pp. 5-14.
- PIZARRO NEVADO, Rafael, «La multa coercitiva», en *Revista del Poder Judicial*, Tercera Época, nº 62 (2001), pp. 375-418.
- POELEMANS, Maiténa, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant-LGDJ, Bruselas-París, 2004.
- REBOLLO PUIG, Manuel, «Las sanciones administrativas en el Derecho francés», *Estudios jurídicos en conmemoración del X aniversario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1991, pp. 425-472.
- REBOLLO PUIG, Manuel, «El procedimiento administrativo de ejecución subsidiaria», en *Revista del Poder Judicial*, Tercera Época, nº 57 (enero-marzo 2000), pp. 321-395.
- REBOLLO PUIG, Manuel, «El contenido de las sanciones», *Justicia Administrativa. Nº Extraordinario 2001. Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*, pp. 151-206.
- REBOLLO PUIG, Manuel, y Antonio BUENO ARMIJO, «Los procedimientos administrativos previos al recurso por incumplimiento», Parlamento Europeo, Bruselas, 2011 (PE 432-765), disponible en <http://www.europarl.europa.eu/studies>.
- RODRÍGUEZ PONTÓN, Francisco, *La articulación de las garantías administrativas y jurisdiccionales en el sistema del CEDH*, Civitas, Cizur Menor, 2005.
- ROMANO, Santi, «Autonomía», en *Fragments de un diccionario jurídico*, traducción de Santiago SENTÍS MELENDO y Marino AYERRA RENDÍN, Ediciones Jurídicas Europa y América, Buenos Aires, 1964, pp. 37-63.
- ROSEMBERG, Dominique, «Les sanctions financières contre les Etats tiers. Essai de typologie», en Isabelle PINGEL (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Éditions A. Pedone, París, 2006, 99-128.
- SANTOS VARA, Juan, «La independencia del Banco Central Europeo y del Banco Europeo de Inversiones frente a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

(OLAF). Comentario a las Sentencias del TJCE de 10 de julio de 2003, Comisión c. BCE y Comisión c. BEI», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 8 (enero-abril 2004), pp. 237-257.

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J., «La potestad normativa del Banco Central Europeo y del Banco de España: una transformación del tradicional sistema de fuentes», *Noticias de la Unión Europea* nº 217 (febrero 2003), pp. 57-66.

SUAY RINCÓN, José, «Sanciones», en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (dir.), *Estudios de Derecho público bancario*, CEURA, Madrid, 1987, pp. 357-389.

SUAY RINCÓN, José, «Los principios inspiradores del Derecho Administrativo Sancionador Comunitario», en Enrique GÓMEZ-REINO CARNOTA (dir.), *Jornadas sobre el Derecho Administrativo Comunitario*, Escola Galega de Administración Pública-Montecorvo, Madrid, 2001, 115-136.

RESUMEN: El presente artículo constituye un primer acercamiento al estudio de la potestad sancionadora atribuida al Banco Central Europeo (BCE) por los Tratados y sus propios Estatutos. Para ello, se expone, en primer lugar, cuál es la posición institucional del BCE en el sistema de la UE y el verdadero alcance de su independencia. En segundo lugar, se analiza hasta qué punto son respetados algunos de los principios clásicos aplicables al ámbito sancionador, como el principio de legalidad o el principio de culpabilidad.

PALABRAS CLAVE: Banco Central Europeo. Sanciones administrativas. Multas. Multas coercitivas. Principio de legalidad. *Lex previa*. *Lex certa*. Principio de culpabilidad.

SUMMARY: This paper aims to give a preliminary insight into the sanctioning power granted to the European Central Bank (ECB) by the Treaties and the ECB Statutes. First, the paper explains what is the institutional position of the ECB in the EU system and the real scope of its independence. Second, it analyzes whether some of the classical fundamental rights governing sanctioning law, such as the principle of legality or the principle of guilt, are being respected or not.

KEY WORDS: European Central Bank. Administrative sanctions. Fines. Periodic penalty payments. Principle of legality. *Lex previa*. *Lex certa*. Principle of guilt.