

*EN EL PRESENTE ESTUDIO SE ANALIZA, DESDE UN ENFOQUE TRIALISTA (NORMATIVO, SOCIOLOGICO Y DIKELOGICO), EL PROCEDIMIENTO POR EL CUAL UN ESTADO MIEMBRO PUEDE SER SANCIONADO AL INCUMPLIR UNA SENTENCIA.*

---

## Incumplimiento de sentencias en la Unión Europea. Sanciones.

*Por Sofía Belén Calviño, Ailén Data, Florencia Leonardelli, y Camila Sánchez (\*)*

1. Introducción. 2. Dimensión normológica. 3. Dimensión sociológica. 4. Dimensión dikelógica. 5. Reflexiones. 6. Bibliografía utilizada.

### 1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analizará el procedimiento por el cual un Estado miembro de la Unión Europea (UE) puede ser sancionado por haber incumplido una sentencia emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Los procesos de integración requieren de diversos mecanismos que permitan que el derecho creado (tanto originario como derivado) sea cumplido. Este cumplimiento muchas veces se ve obstaculizado por la reticencia que manifiestan los Estados Miembros (EM), particularmente a partir de los años setenta. Cada paso que da hacia adelante el Derecho Comunitario, implica un retraso de la soberanía de los Estados. Por ello, estos peculiares procesos necesitan idear distintas herramientas que permitan superar esas dificultades. Uno de estos medios es el que se regula en el actual artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): el procedimiento por inejecución de sentencias.

Previo a su incorporación, no existían otros mecanismos que exigiesen del Estado la ejecución de una sentencia<sup>1</sup>. Esto generaba grandes inconvenientes.

Habiendo dicho esto, vale aclarar que el trabajo analizará este instituto a raíz del enfoque trialista diseñado por Goldschmidt<sup>2</sup>. Este autor entiende que el Mundo Jurídico y los fenómenos jurídicos que en él se desenvuelven, deben ser estudiados a partir de una dimensión normológica, una sociológica y, finalmente, una dikelógica. Esto es particularmente aplicable a este trabajo, teniendo en cuenta que la norma que regula la inejecución de sentencia, como se apreciará, es escueta y que el valor justicia es, además, siempre parámetro determinante.

### 2. DIMENSIÓN NORMOLÓGICA

---

\*Alumnas de Derecho de 5º año de la Universidad Austral. La tesina fue presentada como trabajo final en el curso de Derecho de la Integración.

<sup>1</sup> Ante la ausencia normativa, se planteó la posibilidad de que la Comisión inicie un nuevo recurso por incumplimiento. Esta alternativa se consagró en el famoso caso "Obras de artes", en el cual el Estado demandado era la República Italiana (TJUE, asunto C-48/71 (Comisión/Italia), sentencia del 13 de Julio de 1972, pto. 95). Fue el Tratado de Maastricht que incorporó el procedimiento, en el art. 171, hoy 260.

<sup>2</sup> Cfr. Werner GOLDSCHMIDT, *Introducción filosófica al derecho. La teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes*, Depalma, Buenos Aires, 1980.

Siguiendo el enfoque mencionado, en este apartado nos encargaremos de hablar del mundo legislado, es decir, aquello que hace a la indicación e interpretación del contenido de las normas. A partir del texto legal desentrañaremos su significado, aportando la visión de diversos autores.

En lo que refiere al incumplimiento de sentencias, originalmente estuvo regulado en el art. 171 del Tratado de Maastricht. En el año 1999, el Tratado de Ámsterdam introdujo ciertas modificaciones y reformó la numeración, por lo que el anterior art. 171 se convirtió en el art. 228. Finalmente, con la entrada en vigencia – en el año 2009 – del Tratado de Lisboa, hoy en día podemos ubicar el instituto en cuestión en el art. 260 del TFUE. En lo sucesivo, es importante aclarar que el texto legal no ha sido modificado significativamente, a excepción de lo que refiere a la necesidad por parte de la Comisión de emitir un Dictamen Motivado. El tema será considerado a continuación.

En este apartado, analizaremos el art. 260 del TFUE disgregándolo por párrafos, presentando en cada uno de ellos las cuestiones esenciales del procedimiento al que se recurre en la UE para solucionar los conflictos que se suscitan con motivo de la inejecución de las sentencias dictadas por el TJUE.

*Primer párrafo: 1. Si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal.*

Al leer el texto legal, las cuestiones que surgen son dos, a saber: ¿cuáles son las sentencias cuyo incumplimiento da pie al inicio del procedimiento que se detallará a continuación? En segundo lugar, ¿qué carácter corresponde asignarle a una sentencia del TJUE que determina que uno de los EM ha incumplido una obligación de adecuarse al Derecho Comunitario?

Para responder a la primera cuestión, cabe señalar que el TJUE tiene competencia para el dictado de tres grandes tipos de sentencias:

- En primer lugar, de aquellas incoadas con el efecto de controlar la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias (son los recursos de anulación, de omisión y de plena jurisdicción);
- De igual modo, las que se inician en virtud de cuestiones prejudiciales, cuyo fin es garantizar una aplicación e interpretación uniforme del derecho comunitario;
- Finalmente, interviene y soluciona conflictos con el objeto de velar por el respeto, por parte de los EM, de sus obligaciones comunitarias. En relación al presente trabajo, sólo nos interesarán este grupo de sentencias.

El motivo se debe a que *“las sentencias del TJCE que recaen sobre esos procesos por incumplimiento son obligatorias para los Estados miembros y deben ser ejecutadas por el*

*Estado miembro afectado (228.1). Solo tendrá sentido hablar de inejecución cuando el destinatario de la sentencia (o sea el que la debe cumplir) sea un Estado*<sup>3</sup>.

A continuación, el lector deberá saber que cada vez que hagamos uso del término sentencia del TJUE, estaremos excluyendo los dos primeros supuestos para referirnos en exclusiva al tercer caso.

El párrafo que comentamos señala que los EM están obligados a cumplir con la sentencia que sobre ellos pese, tomando las medidas necesarias. De todos modos, debe señalarse que dicha orden judicial es de carácter meramente declarativo, en el sentido de que sólo indicará que el EM en juicio no ha sabido dar cabal respuesta a las obligaciones impuestas. No hay en ella indicación alguna que permita coaccionar – siquiera de modo indirecto – al EM a su cumplimiento, y esto ha sido así hasta la entrada en vigor, el 1 de Noviembre de 1993, del Tratado de Maastricht. En él, como ya se ha dicho, se instauró el procedimiento objeto de este comentario.

*Segundo párrafo: 2. Si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal, podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. La Comisión indicará el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado y que considere adaptado a las circunstancias.*

Como señalamos al inicio, el Tratado modificó ciertas cuestiones de lo que se conoce como etapa pre-contenciosa, es decir, aquella que antecede al sometimiento de la cuestión al Tribunal de Justicia. Así, antes se requería que la Comisión emitiera una Carta de Requerimiento, solicitando al EM presuntamente incumplidor que remita sus observaciones. Si las mismas no le parecían adecuadas, emitiría entonces un Dictamen Motivado en el que señalaba los aspectos concretos que consideraba insatisfechos y le daba al EM un plazo para ajustar su conducta a la sentencia del TJUE. En caso de que el EM no lo acatare, recién ahí podría someter el asunto al Tribunal<sup>4</sup>.

Hoy en día, se agrupan en un mismo apartado la etapa pre-contenciosa como la contenciosa. Asimismo, se ha eliminado el requisito del Dictamen Motivado, por lo que luego de haber remitido al EM el escrito de requerimiento, y habiendo este presentado sus observaciones, si la Comisión las considera insuficientes, podrá directamente solicitar al TJUE que se aboque al tratamiento de la cuestión. Hemos de concluir entonces que se ha agilizado el procedimiento por inejecución de sentencias, lo que consideramos una pertinente reforma. Si el EM ha sido sancionado por el TJUE en una primera instancia, considerándose por lo tanto que ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, no deberían

---

<sup>3</sup> Alejandro PASTORI FILLIOL, "La ejecución de sentencias y laudos en la integración regional. Análisis comparativo de los distintos procedimientos instituidos en la Unión Europea y en el Mercosur", *Cuadernos de Integración Europea* 5 (2006), pág. 65. Señala el mismo autor que "...ésta es la única hipótesis comparable a la inejecución de los laudos arbitrales del MERCOSUR, que tienen también por destinatarios a los Estados".

<sup>4</sup> Lo explica correctamente PASTORI en cuanto señala que "la Comisión, a través primero de una 'Carta de Requerimiento' al que se agrega un 'Dictamen Motivado' informa al Estado presuntamente infractor del inicio de los procedimientos invitándolo a responder a sus requerimientos. En esta etapa el Estado incumplidor puede aún cumplir voluntariamente sin que el caso pase a la fase contenciosa." Ver *ibid.*, pág. 68.

dársele excesivas oportunidades para que continúe su incumplimiento. La rapidez en la imposición de sanciones –siempre que correspondieren, claro está– conlleva al aseguramiento del Derecho Comunitario de un modo más eficiente.

Continuando con la fase pre-contenciosa, nos interesa destacar cuatro cuestiones, a saber:

1. Cuáles son las medidas que tienen que tomar los Estados que hayan sido condenados como infractores por una sentencia de incumplimiento;
2. Quién tiene legitimación activa para instar el procedimiento del segundo párrafo y en qué se fundamenta la misma;
3. Si es o no discrecional la facultad del órgano institucional en cuestión;
4. Finalmente, cuál es la importancia de esta primera etapa.

Cuando el TJUE dicta una sentencia condenando a un EM por incumplir el Derecho Comunitario, aunque la misma sea meramente declarativa<sup>5</sup>, como ya se mencionó anteriormente, es vinculante para el EM infractor. El TJUE no cuenta con la facultad de ordenar al EM realizar determinadas medidas, o abstenerse de realizar otras, ni de anular las que constituyan la infracción. El Estado cuenta con libertad para elegir las acciones con las que ejecutará la sentencia en su contra, pero no tiene libertad para decidir si cumple o no, en otras palabras, tiene libertad de elección en el cómo, pero no de acción o inacción. Las medidas que elija deberán garantizar la ejecución exacta y completa de la sentencia<sup>6</sup>. Esta obligación de adecuarse a la sentencia debe comenzar a cumplirse inmediatamente y completarse en el plazo más breve posible<sup>7</sup>, lo que implica que dependa del caso concreto y haya flexibilidad, a diferencia de lo que ocurriría si el Tribunal impusiese un plazo determinado para el cumplimiento.

El presupuesto objetivo que habilita a la Comisión al inicio del procedimiento por inejecución de sentencia, a tenor del art. 260, será que la institución comunitaria se encuentre disconforme con los modos en los que el EM pretende ejecutar la sentencia.

Para dar respuesta al segundo planteo, cabe señalar que la Comisión – a diferencia de lo que ocurre en el sistema del MERCOSUR, donde el Estado beneficiado por el laudo está legitimado para aplicar medidas de retorsión – es la institución facultada para dar comienzo a esta fase<sup>8</sup>. Sin embargo, la “*Comisión actúa tanto por iniciativa propia... como también gracias*

---

<sup>5</sup> TJCE, asunto 6/60 (Jean-E. Humblet/Estado belga), sentencia del 16 de Diciembre de 1960.

<sup>6</sup> Isaac Martín DELGADO, “El procedimiento por inejecución como garantía del Sistema Jurisdiccional Europeo”, Revista de Derecho Comunitario, Internacional y Derechos Humanos (revista electrónica anual), [http://www.derechocomunitario.ucr.ac.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=830%3A2014-11-30-22-36-24&catid=31%3A2014-11-30-20-28-05&Itemid=4](http://www.derechocomunitario.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=830%3A2014-11-30-22-36-24&catid=31%3A2014-11-30-20-28-05&Itemid=4) (disponible el 28/03/2016).

<sup>7</sup> TJUE, asunto 160/85 (Comisión de las Comunidades Europeas/República Italiana), sentencia del 5 de Noviembre de 1986, pto. 9.

<sup>8</sup> Este supuesto es distinto al recurso previsto en los art. 258 y 259 TFUE, de incumplimiento de las obligaciones contenidas en los Tratados, ya que no sólo se legitima a la Comisión (art. 258) sino que también a los Estados y si bien se exige someter previamente el asunto a la Comisión, la omisión del dictamen de la misma durante un período de tres meses no obsta el acceso al Tribunal (art. 259).

a las reclamaciones realizadas por particulares u otros Estados a través del recurso de las quejas ante la Comisión...<sup>9</sup>.

El fundamento de esta potestad de iniciativa exclusiva en cabeza de la Comisión resulta del hecho de que la misma es instituida como la guardiana de los Tratados<sup>10</sup> (así también era considerada según el art. 211 del TCE), y en tal carácter vela por el mantenimiento de la legalidad. De igual modo, carga con la necesidad de probar el incumplimiento – total o parcial – por parte de los EM de las obligaciones que sobre ellos pesan. Ahora bien, teniendo en cuenta el sustento normativo que otorga legitimación activa en esta instancia únicamente a la Comisión, ¿es acaso discrecional la potestad que tiene para iniciar la etapa pre-contenciosa?

Para responder a este interrogante, y en función de la ausencia de base normativa expresa, podríamos analógicamente remitir al procedimiento contenido en el art. 258 del mismo cuerpo normativo, en virtud de la similar técnica legislativa. Allí se regula, como ya sabemos, el procedimiento por incumplimiento –sustento necesario para el inicio de este procedimiento por inejecución– y en lo pertinente se ha interpretado que la Comisión está facultada para comprobar si verdaderamente medió un incumplimiento y en dicho caso, discrecionalmente, podrá iniciar el procedimiento alegado.

Respecto a dicho instituto, se esgrimieron distintas posturas, a saber:

- Por un lado, están quienes opinan que la Comisión goza de plena discrecionalidad; entre ellos, encontramos la postura del TJUE, que en el Asunto 247/87 señaló que *“Comisión no está obligada a iniciar un procedimiento con arreglo a esta disposición, sino que, por el contrario, dispone a este respecto de una amplia facultad de apreciación...”*<sup>11</sup>.
- Otros, por el contrario, hablan de una discrecionalidad limitada a partir de la responsabilidad, consistente en *“adoptar la medida más apropiada para asegurar que el Derecho de la Unión Europea es obedecido”*<sup>12</sup>.

Para dar respuesta al interrogante planteado diremos que la Comisión tiene un margen de discrecionalidad para decidir iniciar o no la etapa pre-contenciosa en el procedimiento por inejecución, pero entendemos que el mismo no es absoluto sino que está delimitado por las circunstancias del caso y particularmente por la tarea que le es asignada como guardiana de los Tratados, a saber: velar por el cumplimiento del Derecho Comunitario. Cabe hacer especial

---

<sup>9</sup> Alejandro PASTORI FILLIOL, “La ejecución de sentencias...”, pág. 68. Agrega DE SOUZA SILVA que *“la gran preocupación de las Instituciones y, principalmente, de la Comisión es la de instigar a los particulares a participar en la tarea de fiscalización de la aplicación del Derecho Comunitario. En ese sentido, se observa que las quejas de los particulares representan el principal elemento generador de la apertura del procedimiento por incumplimiento por parte de la Comisión...”* Ver Karine DE SOUZA SILVA, “El cumplimiento del Derecho Comunitario por los Estados Miembros de la Unión Europea: Alcances y límites de la acción por incumplimiento”, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series 9* (2009), pág. 18.

<sup>10</sup> En palabras del Tribunal de Justicia: *“en el interés general comunitario, la misma tiene por misión, de oficio, velar por la aplicación del Tratado por parte de los Estados Miembros e instar la declaración de la existencia de incumplimientos eventuales a las obligaciones que derivan de aquél, con vistas a poner fin a los mismos.”* Ver TJCE, asunto 167/73 (Comisión de las Comunidades Europeas/República Francesa), sentencia del 4 de Abril de 1974, pto. 15.

<sup>11</sup> TJUE, asunto 247/87 (Star Fruit Company S.A./Comisión de las Comunidades Europeas), sentencia del 14 de Febrero de 1989, pto. 11.

<sup>12</sup> Isaac Martín DELGADO, “El procedimiento por inejecución como garantía del Sistema Jurisdiccional Europeo”, *Revista de Derecho Comunitario...*

hincapié en la consideración de que, para poner en marcha esta estructura legal, necesariamente debe existir contra el EM en cuestión una sentencia por incumplimiento determinante, por consiguiente, del quiebre del Derecho de la Unión Europea. Esta cuestión no puede ser eludida por la Comisión al apreciar el cuadro fáctico y tomar la decisión final de enviar o no el escrito de requerimiento<sup>13</sup>.

Es importante señalar, meramente para evitar la confusión del lector, que la discrecionalidad citada no aplica a los trámites procesales; es decir, que si bien podría decidir remitir o no el escrito de procedimiento, no podría – por el contrario – optar por no facultar al EM a que envíe sus observaciones y las mismas sean tenidas en cuenta<sup>14</sup>.

Finalmente, resta señalar que la Comisión puede entender concluida esta vía si, habiendo cumplido con los procedimientos previos señalados en el párrafo en comentario, el EM sigue –a su parecer– incumpliendo la sentencia que le ha sido impuesta. Para ello, y como respuesta al cuarto planteo que propiciamos, a saber: la importancia de esta etapa, es esencial que durante este ínterin se fijen las pretensiones de la Comisión en lo que hace a la recta ejecución del fallo del TJUE<sup>15</sup>, es decir, la relevancia está entonces sustentada tanto en la posibilidad otorgada al EM de cumplir con las obligaciones que se derivan del Derecho Comunitario, como así también, como recién fue indicado, que el EM pueda alegar, en defensa propia, aquello que considere pertinente ante lo que la Comisión ha imputado. Sólo así tendrá sentido esta fase pre-contenciosa.

Así nos introducimos de lleno en la fase contenciosa. El objetivo de la misma, a diferencia de la anterior, es establecer si un Estado puede ser considerado responsable por haber infringido una sentencia de incumplimiento, y en virtud de tal incumplimiento, imponérsele una sanción –si correspondiere–.

En este aspecto, tendremos que dar respuesta a los siguientes interrogantes:

1. ¿Es discrecional la potestad de la Comisión para incoar el inicio de esta etapa?
2. ¿Cuáles son las sanciones que pueden –y deben– aplicársele a los EM en caso de que corresponda?
3. Particularmente en lo que hace a las multas coercitivas, ¿cuáles serán los criterios rectores a la hora de la fijación de su quantum?

Lo primero que se debatió ante la sanción de este artículo fue si la potestad que ahora estaba en cabeza de la Comisión era discrecional, o si, por el contrario, agotada la instancia pre-contenciosa y persistiendo el incumplimiento, esta institución se veía obligada a excitar la jurisdicción ante el TJUE.

---

<sup>13</sup> Si se desea ampliar en la postura contraria puede verse Alejandro PASTORI FILLIOL, "La ejecución de sentencias...", pág. 68.

<sup>14</sup> Ver en concordancia Isaac Martín DELGADO, "El procedimiento por inexecución como garantía del Sistema Jurisdiccional Europeo", *Revista de Derecho Comunitario...*

<sup>15</sup> Así, en consonancia con lo dicho señala DE SOUZA SILVA que "la no observancia al parecer motivado significa el agotamiento de todos los mecanismos de solución consensual ofrecidos por la vía administrativa...[...] La Comisión ha afirmado reiteradamente la eficacia del procedimiento pre-contencioso, hecho que comprueba su esfuerzo en el sentido de disminución de los trámites burocráticos, ocasionado por la uniformización de los modelos de notificación y pareceres, por la reducción de los plazos de ejecución y por la divulgación de las decisiones en su página de Internet." Ver Karine DE SOUZA SILVA, "El cumplimiento del Derecho Comunitario...", págs. 7 y 18.

En principio, la postura mayoritaria es clara en cuanto entiende que la Comisión goza de plena discrecionalidad para apreciar la verdadera conveniencia de remitir al Tribunal el asunto, visto y considerando que el EM no haya cumplido ni con la sentencia ni con lo que señale el escrito de requerimiento.

Así lo ha afirmado incluso la misma Comisión, en las comunicaciones de los años 1996 y 1997. Las mismas fueron sustituidas en la Comunicación sobre la aplicación del artículo 228 del Tratado de la CE del año 2005, aunque sustancialmente son similares. En lo pertinente, la Comunicación señala que *“la Comisión dispone de potestad discrecional para decidir si somete el asunto al Tribunal de Justicia, pero si así lo decide, le corresponde tomar posición sobre la sanción y su importe al presentar la demanda”*<sup>16</sup>. El Tribunal de Justicia se pronunció en igual sentido en el ya citado caso *“Star Fruit Company S.A. contra la Comisión de las Comunidades Europeas”*, en el que en lo pertinente tiene dicho que *“si este Estado no se atiene a este dictamen en el plazo señalado por la Comisión, la institución está siempre facultada, pero no obligada, a someter el asunto al Tribunal de Justicia para que éste declare el presunto incumplimiento”*<sup>17</sup>.

De todas formas, no faltan opiniones disidentes. Entre ellos, DELGADO opina que *“se entiende más acorde con el procedimiento por inejecución otorgar la facultad de apreciación, pero no la absoluta discrecionalidad, para remitir el asunto o no al Tribunal, algo que la institución tendrá que valorar sobre la base de las circunstancias concretas del caso y lo que mejor convenga a la ejecución de la sentencia, entendiendo que, si la inejecución persiste, deberá presentar el recurso”*<sup>18</sup>.

Más allá de esto, lo que sí resulta seguro es que una vez decidida la remisión del asunto para que el Tribunal se aboque al mismo, la Comisión deberá expedirse sobre la sanción que le resulte oportuna, ya sea una suma a tanto alzado o una multa coercitiva. Este es, sin dudas, uno de los temas predilectos en el estudio de la acción de inejecución.

En efecto, lo que más se ha debatido en doctrina y lo que la jurisprudencia debió tratar – como se verá más adelante–, es aquello relativo a, por una parte, cuál de los dos tipos de sanciones corresponde solicitar; y, por otro, cuáles serán los criterios que determinarán los montos a ser fijados por el Tribunal.

En segundo término, y respecto a las sanciones a ser establecidas, en un primer momento la Comisión entendió que la imposición de una multa coercitiva sería el modo idóneo de lograr que los EM acaten y cumplan con el Derecho Comunitario, a la vez que tendrían un fin disuasivo<sup>19</sup>. Sin embargo, cuando el TJUE emitió la sentencia del caso Comisión contra Francia<sup>20</sup>, se modificó su criterio según lo establece en la Comunicación sobre la aplicación del

---

<sup>16</sup> Comunicación sobre la aplicación del artículo 171 del Tratado CE (96/C 242/07).

<sup>17</sup>TJUE, asunto 247/87 (Star Fruit Company S.A./Comisión de las Comunidades Europeas), sentencia del 14 de Febrero de 1989, pto. 12.

<sup>18</sup> Isaac Martín DELGADO, “El procedimiento por inejecución como garantía del Sistema Jurisdiccional Europeo”, *Revista de Derecho Comunitario*....

<sup>19</sup> Comunicación sobre la aplicación del artículo 171 del Tratado CE (96/C 242/07).

<sup>20</sup> TJUE, asunto C-304/02 (Comisión de las Comunidades Europeas), sentencia del 12 de Julio de 2005, pto. 2. Allí se indica que *“en estas circunstancias no cabe excluir el uso de los dos tipos de sanciones previstos en el artículo 228 CE, apartado 2, en especial cuando el incumplimiento se ha mantenido durante largo tiempo y tiende a persistir, siendo así que el empleo, en dicho apartado 2, de la conjunción «o» debe entenderse en un sentido acumulativo y no alternativo”*.

art 228 TCE – del año 2005, ya citada –, y hoy por hoy considera que *“acompañará sus solicitudes al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 228, de la indicación*

*– de una multa coercitiva por día de retraso posterior a la sentencia dictada en virtud del artículo 228,*

*– y del pago de una suma a tanto alzado que sancione la prosecución de la infracción entre la primera sentencia por incumplimiento y la sentencia dictada en virtud del artículo 228<sup>21</sup>.*

Por lo tanto hoy en día la Comisión actúa solicitando, mayormente, los dos tipos de sanciones. Sin embargo, tal como señala la misma comunicación, se puede requerir en casos excepcionales el pago de una única suma a tanto alzado – como sucedería si ya se hubieran tomado todas las medidas pertinentes para cumplir con la sentencia del Tribunal pero todavía hubiese que esperar un tiempo para ver los resultados. Parecería ser que de este modo se fomenta el cumplimiento inmediato y oportuno de las sentencias, minimizando el riesgo de que se produzcan consecuencias desfavorables para la UE en conjunto<sup>22</sup>.

Finalmente, en lo que hace a los criterios que determinarán los montos a ser solicitados por la Comisión, la ya mencionada Comunicación del año 2005 justifica su dictado en la necesidad de brindar cierta previsibilidad en lo que hace a sus solicitudes. Por consiguiente, entiende que la determinación de la sanción que requerirá al Tribunal se basará en tres pilares, a saber:

- la gravedad de la infracción;
- la duración de la misma;
- la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción para evitar la reincidencia.

Entiende asimismo que *“deben calcularse según un método que respete tanto el principio de proporcionalidad como el principio de igualdad de trato a los Estados miembros<sup>23</sup>.*

En resumen, podemos concluir en que la facultad de someter el asunto al Tribunal de Justicia vencidos los plazos dados por la Comisión al EM para que acate la sentencia dictada en su contra es de tipo discrecional, pero que una vez optado por iniciar la fase contenciosa, a mérito de las apreciaciones relativas a las consecuencias jurídicas y de oportunidad política

---

<sup>21</sup> Comunicación sobre la aplicación del artículo 228 del Tratado CE – SEC (2005) 1658, pto. 10.3. Así, en el pto. 11 señala la Comisión que *“la consecuencia lógica del nuevo enfoque relativo a la suma a tanto alzado es que, en caso de regularización por el Estado miembro después del recurso al Tribunal de Justicia y antes de la sentencia dictada en virtud del artículo 228, la Comisión ya no suspenderá, sólo por este motivo, el procedimiento. El Tribunal de Justicia, que no podría tomar una decisión de multa coercitiva, dado que ésta carecería ya de objeto, podría en cambio imponer una suma a tanto alzado que sancionara la duración de la infracción hasta el momento de la regularización, ya que este aspecto del litigio no carecería de objeto”.*

<sup>22</sup> En igual sentido se expresa PASTORI FILLOL al señalar que *“la justificación de esta superposición de medios de sanción reside en el hecho de que, con el criterio anterior, los Estados tendían a cumplir tardíamente con las indicaciones de la Comisión, normalmente en la última etapa cuando ya el caso había pasado al Tribunal. El pedido de una multa coercitiva lógicamente caía y el Estado no recibía ninguna sanción por el incumplimiento pasado, ni por su tardanza en ejecutar la sentencia, lo cual no se compadecía con el objetivo de desalentar los incumplimientos a futuro. Con el nuevo criterio de pedir ambas sanciones, la Comisión se reserva el derecho de mantener un pedido de sanción incluso en los casos de cumplimiento tardío, de forma tal que pueda existir una sanción al Estado por el tiempo en que incumplió. De esta manera se estimulará la ejecución inmediata de las sentencias del incumplimiento o el cumplimiento de las recomendaciones posteriores de la Comisión tendientes a lograr dicha ejecución, en el caso de que se iniciara un procedimiento por el 228.2”.* Ver Alejandro PASTORI FILLIOL, “La ejecución de sentencias...”, pág. 71.

<sup>23</sup> Comunicación sobre la aplicación del artículo 228 del Tratado CE – SEC (2005) 1658, ptos. 7 y 8.

que realice podrán requerir al TJUE que se impongan los dos tipos mencionados *ut supra*, tomando como base para el cálculo del importe los criterios referidos en su Comunicación.

*Tercer párrafo: Si el Tribunal de Justicia declarare que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva. Este procedimiento se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 259.*

En relación con el apartado final del artículo comentado, una de las primeras cuestiones objeto de debate fue la relación entre la propuesta efectuada por la Comisión al remitir el asunto al Tribunal y la final decisión que el mismo tome en lo que hace a la imposición de las sanciones.

Así, entendemos que hay dos posturas encontradas: por un lado, están los que entienden que la opinión emitida por la Comisión es vinculante para el Tribunal<sup>24</sup>, que deberá acatarla y adecuarse a su pedido, y por otra parte están quienes creen que el Tribunal goza de plena libertad para tomar la decisión que considere adecuada a las circunstancias del caso.

Habiendo analizado el texto legal, entendemos que en su literalidad no hay pauta alguna que señale que el TJUE se verá directamente vinculado por la opinión que presente la Comisión. Considerando las atribuciones del propio Tribunal en el marco de la resolución de un caso sometido a su jurisdicción, y haciendo especial énfasis en que la conducta dañosa involucra directamente su investidura en tanto y en cuanto se pretende desconocer la autoridad del Tribunal, desoyendo su recriminación, opinamos que correspondería atribuirle total libertad para la imposición de las sanciones que le parecieran adecuadas para lograr el objetivo primordial del procedimiento por inejecución, a saber: que se cumpla con la sentencia de modo tal que el EM se adecúe al régimen de Derecho Comunitario. No es menor señalar que desde el inicio el propio Tribunal, en el caso Comisión contra Grecia, ha resaltado esta posición con el objeto de evitar que se susciten controversias en esta materia<sup>25</sup>.

Finalmente, el lector podría preguntarse: ¿cómo es que se controla la ejecución de una sentencia por inejecución? La respuesta surge de las líneas precedentes. La Comisión, como guardiana de los Tratados, es la encargada de velar por el cumplimiento del Derecho Comunitario. Como tal, será también la encargada de controlar que el procedimiento que la misma institución incitó, sea llevado hasta sus máximas consecuencias. Recordamos que habrá desde este momento dos sentencias con las cuales cumplir:

– por un lado, la sentencia que destaca el incumplimiento del EM para con sus obligaciones en materia de Derecho Comunitario;

– por otro lado, la sentencia por inejecución de la sentencia anterior.

---

<sup>24</sup> En una posición encuadrable dentro de este supuesto, cabe incluir a quienes consideran que la propuesta de la Comisión no puede modificarse de modo tal que se imponga una sanción más gravosa, mas si disminuirse según lo que haya solicitado.

<sup>25</sup> Sin embargo, hay que señalar que “*en la práctica, el Tribunal está aplicando los criterios de la Comisión, si bien valorando en cada caso concreto y determinando por sí mismo la correspondiente cuantía, con la diferencia de que no justifica sus decisiones con la misma precisión con que la Comisión argumenta sus propuestas.*” Ver Isaac Martín DELGADO, “El procedimiento por inejecución como garantía del Sistema Jurisdiccional Europeo”, *Revista de Derecho Comunitario...*

Ahora bien, ¿qué sucedería si igualmente el EM persistiera en incumplir? Es oportuno señalar que en los hechos esto no sucede porque conllevaría un alto costo político y económico, pero teóricamente las posibilidades son:

- compensar las sanciones con cantidades emanadas de fondos europeos en los que participa el EM cuando el incumplimiento sancionado guarda relación con un proyecto financiado con cargo a esos fondos<sup>26</sup>.
- que la Comisión le retenga sumas debidas a dicho Estado en el marco del presupuesto comunitario (ayudas de fondos estructurales)<sup>27</sup>.

De todos modos, es de destacar que en la práctica los Estados han sabido adecuarse a este nuevo procedimiento<sup>28</sup>. Evidentemente, la función disuasiva de la introducción del art. 171 del TCE, hoy art. 260 del TFUE, surtió efecto.

En líneas generales, este análisis representa el estado normológico de la cuestión, según la visión e interpretación doctrinaria que puede hacerse. Igualmente, la visión del instituto de la inejecución de sentencias sólo será completa de considerarse en conjunto con la dimensión sociológica y psicológica, teniendo en cuenta la parquedad de la norma que, en este punto, ha sido profundizada por las opiniones doctrinarias y que, en el próximo acápite, será examinada a partir de la jurisprudencia.

### 3. DIMENSIÓN SOCIOLÓGICA

Habiendo determinado, entonces, el sentido que tienen las normas que regulan este instituto, ahondaremos en la jurisprudencia emanada del TJUE.

En los principios de las comunidades, los EM cumplían las sentencias y no tardaban más de diez meses en adoptar las medidas necesarias para hacerlas efectivas, por lo que no existía la necesidad de contar con una herramienta para forzar la ejecución de la sentencia o castigar al Estado por su incumplimiento<sup>29</sup>.

El sistema se basaba en la confianza que se tenía en que los EM pondrían fin al incumplimiento declarado por el TJUE. El supuesto no previsto de que un Estado no ejecutase una sentencia no tardó en presentarse, y la Comisión interpuso un nuevo recurso de incumplimiento alegando como infracción la inejecución, por parte del Estado, de la primera sentencia del TJUE (violación del entonces art. 171 TCEE); y el TJUE lo admitió<sup>30</sup>. Sin embargo, no se trataba de una vía satisfactoria, porque, salvo en los supuestos en que pudiesen plantearse dudas razonables acerca de si con su actuación el Estado había dado o

---

<sup>26</sup> Javier DIEZ- HOCHLEITNER, "La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia para los Estados Miembros, *Revista de Instituciones Europeas* 20 #3 (1993)", pág. 881 y 882.

<sup>27</sup> Alejandro PASTORI FILLIOL, "La ejecución de sentencias...", pág. 72. A renglón seguido señala que "esta posibilidad no está establecida a texto expreso en el marco del procedimiento por ejecución y tampoco resulta de una competencia general atribuida a la Comisión. En función de ello, este nuevo incumplimiento no sería jurídicamente solucionable, para lo cual sería necesario recurrir a los procedimientos diplomáticos".

<sup>28</sup> Apoya esta conclusión la Dra. DE SOUZA SILVA, en cuanto expresa que "un análisis general de los diez últimos años permite evidenciar que hubo un crecimiento en la cantidad de acciones interpuestas, cada año, en el TJCE, hecho que confirma las preocupaciones en el sentido de mantener un sistema coherente y eficaz que permita disminuir el número de infracciones y atenuar sus efectos ante los sujetos de la Comunidad Europea". Ver Karine DE SOUZA SILVA, "El cumplimiento del Derecho Comunitario...", pág. 19.

<sup>29</sup> Cfr. GRABITZ, PROF. DR. EBERHARD y MEINHARD, PROF. EM. DR. HILF, *Das Recht der Europäischen Union*, KARPENSTEIN/KARPENSTEIN, EGV Art. 228 (Nizza-Fassung), Verlag C.H. Beck München, 40 Auflage, 2009, párr. XY.

<sup>30</sup> TJUE, asunto 48/71 (Comisión/Italia), sentencia del 13 de Julio de 1972, pto. 95.

no ejecución a la sentencia, en todos los demás casos no dejaba de ser, dada la naturaleza declarativa del pronunciamiento del TJUE, más que un llamado de atención<sup>31</sup>.

Luego, con la reforma introducida por el Tratado de Maastricht en el año 1992 al Tratado CE, mencionada en el acápite anterior, se presentaron los dos primeros casos puestos en marcha por la Comisión. Se referían a incumplimientos de Alemania, y dieron lugar a los asuntos C-121/97 y C-122/97, pero posteriormente fueron archivados por adecuar el Estado alemán su conducta al derecho comunitario<sup>32</sup>.

### **III. A. Primera sentencia: “Comisión/Grecia”, asunto C-387/97, del 4 de julio de 2000**

El primer caso en el que se dictó sentencia fue el de “Comisión/Grecia”, asunto C-387/97, del 4 de julio de 2000, sobre desechos tóxicos. Al ser la primera vez que el TJUE se pronunciaba en un procedimiento con base en el ex art. 171 TCE existían muchos interrogantes que esperaban ser respondidos por la jurisprudencia del Tribunal. El Abogado General, Sr. Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, dejó constancia de algunos de los problemas que surgen de la parquedad del texto normativo en sus conclusiones: la naturaleza de las sanciones, su posible alcance retroactivo y sus límites, las facultades del Tribunal y de la Comisión respectivamente en relación con la fijación del tipo y de la cuantía de la sanción, el momento en que cesa el incumplimiento, el procedimiento para comprobar dicha cesación y las consecuencias que acarrea la falta de pago por el Estado encausado de la sanción impuesta<sup>33</sup>.

El TJUE en su sentencia respondió algunas de las dudas que surgen de este nuevo procedimiento: es posible la presentación de un recurso sobre la base del ex art. 171 TCE por inejecución de una sentencia de fecha anterior a la entrada en vigencia del Tratado sobre la Unión Europea (Maastricht) siempre que el procedimiento administrativo previo, y en particular el escrito de requerimiento, tengan lugar después de la entrada en vigencia de dicho Tratado<sup>34</sup>. Además estableció que el primer escrito remitido por la Comisión al Estado incumplidor recordando la condena y fijando un plazo para que le sean comunicadas las medidas adoptadas para cumplir con la misma, no forma parte del procedimiento administrativo previo, que comenzaría con el escrito de requerimiento<sup>35</sup>. Asimismo, admite que la Comisión adopte directrices para establecer los criterios que serán utilizados para calcular el importe de las sumas a tanto alzado o de las multas coercitivas que decida proponer al Tribunal, con vistas a

---

<sup>31</sup> Cfr. Marta SOBRIDO PRIETO, “Primera condena al pago simultáneo de una multa coercitiva y de una suma a tanto alzado por inejecución de sentencia (Comentario a la St. del TJCE de 12 de julio de 2005, C-304/02, Comisión/Francia)”, *Revista General de Derecho Europeo* ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)), nº9, febrero de 2006, pág. 1246.

Sentencias meramente declarativas del incumplimiento: asunto 281/83 (Comisión/Italia), sentencia del 15 de Octubre de 1985; asunto 131/84 (Comisión/Italia), sentencia del 6 de Noviembre de 1985; asunto 160/85 (Comisión/Italia), sentencia del 5 de Noviembre de 1986; asunto 169/87 (Comisión/Francia), sentencia del 13 de Julio de 1988; asunto 230/85 (Comisión/Bélgica), sentencia del 14 de Enero de 1988; asunto 383/85 (Comisión/Bélgica), sentencia del 3 de Octubre de 1989; asunto C-19/91 (Comisión/Bélgica), sentencia del 10 de Diciembre de 1991; asunto C-328/90 (Comisión/Grecia), sentencia del 30 de Enero de 1992; asunto C-75/91 (Comisión/Países Bajos), sentencia del 6 de Febrero de 1992; asunto C-262/91 (Comisión/Italia), sentencia del 14 de Octubre de 1992; asunto C-345/92 (Comisión/Alemania), sentencia del 23 de Marzo de 1993.

<sup>32</sup> Paz Andrés SÁENZ DE SANTA MARÍA, “Primera multa coercitiva a un Estado miembro por inejecución de sentencia (Comentario a la STJCE de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia)”, pág. 494, nota al pie 4.

<sup>33</sup> Conclusiones del Abogado General, Sr. Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, en el asunto C-387/97 (Comisión/Grecia), presentadas el 28 de septiembre de 1999.

<sup>34</sup> Cfr. TJUE, asunto C-387/97 (Comisión/Grecia), sentencia del 4 de julio de 2000, pto. 42.

<sup>35</sup> Cfr. TJUE, asunto C-387/97 (Comisión/Grecia), sentencia del 4 de julio de 2000, pto. 42.

garantizar la igualdad de trato entre los Estados miembros<sup>36</sup>. Legitima los criterios sugeridos por la Comisión pero destaca que las propuestas que ésta haga no pueden vincular al Tribunal, en otras palabras, si bien utiliza los mismos criterios que la Comisión, lo hace por decisión propia y no por someterse a lo que ésta establezca<sup>37</sup>. También impone la carga de la prueba del incumplimiento a la Comisión, siendo procedente expedirse a favor del Estado cuando la misma haya fallado en demostrar su incumplimiento<sup>38</sup>.

Puede decirse que esta primera condena ha sido efectiva, ya que Grecia ejecutó finalmente la sentencia el día 26 de febrero de 2001, fecha en que la Comisión analizó las medidas comunicadas por ese país y concluyó que se había dado cumplimiento a las directivas comunitarias. Hasta esa fecha, habían transcurrido ocho meses desde que la sentencia del TJUE le impusiera a Grecia la sanción por inexecución. En ese lapso, el gobierno griego efectivamente pagó en carácter de multa coercitiva la suma de 5.400.000 euros, cifra que terminó de integrar al conocer la resolución de la Comisión que entendía se había ejecutado la sentencia de incumplimiento<sup>39</sup>.

### **III. B. Segunda sentencia: “Comisión/España”, asunto C-278/01, del 25 de noviembre de 2003**

La segunda sentencia dictada con apoyo en el párrafo 2º del ex art. 171 TCE es la que pone fin a la disputa “Comisión/España”, asunto C-278/01, del 25 de noviembre de 2003, sobre la calidad de las aguas de baño. El TJUE comienza recordando que aunque el artículo 228 TCE no precisa el plazo en el que debe realizarse la ejecución de la sentencia, según jurisprudencia reiterada, la importancia atribuida a la aplicación inmediata y uniforme del Derecho Comunitario exige que esa ejecución se inicie en seguida y concluya en el plazo más breve posible<sup>40</sup>. Asimismo, reitera que las propuestas de la Comisión no pueden vincular al Tribunal de Justicia, las que sólo constituyen una referencia útil, y que es al TJUE a quien corresponde fijar la suma a tanto alzado o la multa coercitiva de tal manera que sea adecuada a las circunstancias y proporcionada al incumplimiento declarado, así como a la capacidad de pago del EM de que se trate<sup>41</sup>. Confirma que una multa coercitiva puede inducir al Estado infractor a poner fin, con la mayor brevedad, al incumplimiento declarado<sup>42</sup>. Una de las novedades de esta sentencia radica en que el Tribunal considera adecuada una multa coercitiva de carácter anual, en lugar de diaria, como lo propuso la Comisión<sup>43</sup>. También establece que una sanción que no tuviera en cuenta el posible progreso realizado por el EM en la ejecución de sus obligaciones no sería adecuada a las circunstancias ni proporcionada al

---

<sup>36</sup> Cfr. TJUE, asunto C-387/97 (Comisión/Grecia), sentencia del 4 de julio de 2000, pto. 84.

<sup>37</sup> Cfr. TJUE, asunto C-387/97 (Comisión/Grecia), sentencia del 4 de julio de 2000, ptos. 88 a 92. De todas formas, vale resaltar que el Abogado General sostiene que las funciones de la Comisión y del TJUE no son plenamente autónomas.

<sup>38</sup> Cfr. TJUE, asunto C-387/97 (Comisión/Grecia), sentencia del 4 de julio de 2000, ptos. 73 y 74.

<sup>39</sup> Cfr. Alejandro PASTORI FILLIOL, “La ejecución de sentencias...”, pág. 74.

<sup>40</sup> Cfr. TJUE, asunto C-278/01 (Comisión/España), sentencia del 25 de noviembre de 2003, pto. 27.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pto. 40.

<sup>42</sup> Cfr. TJUE, asunto C-278/01 (Comisión/España), sentencia del 25 de noviembre de 2003, pto. 42.

<sup>43</sup> Esto se debe a que la evaluación del estado de las aguas de baño se hace anualmente, y por este motivo el fin de la infracción sólo podría constituirse de manera anual. Cfr. TJUE, asunto C-278/01 (Comisión/España), sentencia del 25 de noviembre de 2003, ptos. 43 a 46.

incumplimiento declarado<sup>44</sup>. Mantiene los criterios de base para determinar el importe de la multa a aplicar ya utilizados en la primer sentencia contra Grecia<sup>45</sup>.

Sin embargo, en los hechos España no ha tenido que pagar sanción alguna. Consultada sobre esta aparente contradicción, la Dirección de Medioambiente de la Comisión Europea explica que “dado que la sentencia condenaba a España a pagar una cantidad (x) por punto porcentual de no conformidad, y dado que los datos de la temporada balnearia daban como resultado una no conformidad de sólo el 0,4 por ciento o similar, pero en todo caso bastante menos del 1%, la Comisión consideró que no había lugar a imponer multa coercitiva o sanción alguna”<sup>46</sup>.

### **III. C. Tercera sentencia: “Comisión/Francia”, asunto C-304/02, del 12 de julio de 2005**

La tercera sentencia dictada por el TJUE con base en el actual art. 260 TFUE fue “Comisión/Francia”, asunto C-304/02, del 12 de julio de 2005, relativa a medidas de conservación en materia de pesquerías. La demandada y once de los catorce Estados que presentaron observaciones expresaron su disconformidad con la facultad de apreciación del Tribunal de Justicia respecto a las sanciones pecuniarias que pueden imponerse. En efecto, consideraban que si el TJUE imponía una sanción no solicitada por la Comisión se estaría vulnerando el derecho de defensa, la igualdad de trato y la seguridad jurídica. Un argumento utilizado contra dicha facultad fue que al actuar así, el TJUE se adentraría en un terreno político que no le corresponde. El TJUE replicó este argumento afirmando que la verdadera decisión de oportunidad política es la de iniciar o no el procedimiento de incumplimiento, la que por ese motivo recae en la Comisión<sup>47</sup>; la decisión sobre la oportunidad del tipo de sanción que debe imponerse a un Estado que no ejecuta una sentencia de incumplimiento ya no recae en la esfera política sino jurisdiccional<sup>48</sup>. También los EM alegaron que al conceder el Tribunal más de lo solicitado por las partes se estaría infringiendo un principio general de derecho civil (*ne ultra petita*), lo cual fue rechazado por el TJUE por no tratarse de un procedimiento que tenga por objeto la indemnización de los daños sino el cumplimiento de la sentencia mediante la presión económica<sup>49</sup>. En relación al derecho de defensa, el Tribunal expresó que basta con que la parte demandada pueda pronunciarse sobre los elementos de hecho y derecho que vayan a servir para determinar tanto la persistencia y la gravedad de la inexecución, como las medidas a adoptar para poner fin al incumplimiento, por tratarse de un proceso de ejecución de sentencia<sup>50</sup>. Asimismo, en relación a los principios de seguridad jurídica y de transparencia, sostuvo que si bien las directrices, hasta ese momento no adoptadas por la Comisión, para fijar las bases de cálculo de la suma a tanto alzado contribuirían a garantizar la transparencia,

---

<sup>44</sup> Cfr. TJUE, asunto C-278/01 (Comisión/España), sentencia del 25 de noviembre de 2003, pto. 49.

<sup>45</sup> Cfr. TJUE, asunto C-278/01 (Comisión/España), sentencia del 25 de noviembre de 2003, pto. 52.

<sup>46</sup> Alejandro PASTORI FILLIOL, “La ejecución de sentencias...”, pág. 75.

<sup>47</sup> Esta cuestión fue desarrollada en el acápite anterior en el que se concluyó, vale recordar, que la Comisión tiene la facultad discrecional de someter el asunto al TJUE una vez vencidos los plazos dados por la Comisión.

<sup>48</sup> Cfr. Marta SOBRIDO PRIETO, “Primera condena al pago simultáneo...”, pág. 1252.

<sup>49</sup> Cfr. Ídem y TJUE, asunto C-304/02 (Comisión/Francia), sentencia del 12 de julio de 2005, pto. 91.

<sup>50</sup> Cfr. Ídem y TJUE, asunto C-304/02 (Comisión/Francia), sentencia del 12 de julio de 2005, ptos. 92 a 97.

previsibilidad y seguridad jurídica de la actuación de la Comisión, el ejercicio de la facultad que el art. 228.2 confiere al TJUE no está sujeto al requisito de que la Comisión dicte directrices, las que de cualquier manera no podrían vincular al Tribunal<sup>51</sup>.

Con respecto a la posibilidad de acumular los dos tipos de sanciones previstas, a lo que se ha hecho mención en el acápite anterior, el TJUE expresó que aunque ambos persiguen el mismo objetivo, cada una de ellas se dirige a aspectos distintos: mientras las multas coercitivas presionan al Estado para que ponga fin a un incumplimiento todavía persistente, las sumas a tanto alzado toman en consideración la afectación de los intereses privados y públicos y, por tanto, son especialmente adecuadas en aquellos supuestos en que el incumplimiento se ha mantenido durante largo tiempo. Estos elementos no son excluyentes, y de ahí que según las circunstancias, lo más idóneo pueda resultar ser una multa coercitiva, una suma a tanto alzado, o ambas<sup>52</sup>. Fue el primer caso en el que se condenó a pagar una suma a tanto alzado y una multa coercitiva simultáneamente.

### **III. D. Sentencias más recientes**

En enero de 2014, en el asunto C-292/11 P, “Comisión/Portugal”, el TJUE estableció que en el marco del cobro de una multa coercitiva fijada por el mismo órgano jurisdiccional, la Comisión no puede pronunciarse sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional que no haya sido examinada con anterioridad por el Tribunal de Justicia. Tal margen de apreciación invadiría su competencia exclusiva. Cuando existe una discrepancia entre la Comisión y el EM afectado sobre si una práctica o una normativa nacional que no ha sido examinada con anterioridad por el Tribunal es adecuada para ejecutar la sentencia, la Comisión no puede, adoptando una Decisión, resolver por sí misma tal discrepancia.

El 13 de mayo de 2014, en el asunto C-184/11, “Comisión/Reino de España”, el Tribunal de Justicia condenó a España a pagar una suma a tanto alzado de 30 millones de euros por haber incumplido su obligación de ejecutar una sentencia de este Tribunal. España no ha adoptado todas las medidas necesarias para recuperar las ayudas de Estado ilegales concedidas a empresas por las provincias del País Vasco. El TJUE consideró adecuado imponer como sanción el pago de una suma a tanto alzado por el tiempo transcurrido sin atenerse a la sentencia que declaró el incumplimiento del Derecho Comunitario y por la reiteración de estas infracciones por el mismo Estado, lo que requiere de una medida disuasoria.

El 2 de diciembre de 2014, en el asunto C-378/13, “Comisión/Grecia”, el TJUE condenó a Grecia a pagar sanciones pecuniarias por no haber ejecutado una sentencia del mismo Tribunal de 2005 en la que se declaraba que había incumplido las obligaciones derivadas de la Directiva sobre “residuos”. Como en la tercera sentencia citada *ut supra*, el Tribunal condenó al pago de una suma a tanto alzado por el largo tiempo transcurrido sin adecuar el derecho interno a la directiva comunitaria, y de una multa coercitiva hasta el efectivo cumplimiento de la sentencia.

---

<sup>51</sup> Cfr. Ídem y TJUE, asunto C-304/02 (Comisión/Francia), sentencia del 12 de julio de 2005, pto. 85.

<sup>52</sup> Cfr. Ídem y TJUE, asunto C-304/02 (Comisión/Francia), sentencia del 12 de julio de 2005, ptos. 80 a 83.

Con fecha del 2 de diciembre de 2014, en el asunto C-196/13, "Comisión/Italia", el Tribunal impuso a dicho país sanciones pecuniarias por no haber ejecutado una sentencia del 2007 que declaraba un incumplimiento de las Directivas relativas a los residuos. Además de una suma a tanto alzado de 40 millones de euros, el Tribunal de Justicia sancionó a Italia, hasta la completa ejecución de la sentencia de 2007, con una multa coercitiva de 42.800.000 euros por semestre de retraso en la aplicación de las medidas necesarias.

El 4 de diciembre de 2014, en el asunto C-243/13, "Comisión/Suecia", el TJUE impuso a dicho EM sanciones económicas por no haber ejecutado una sentencia del año 2012 que declaraba no conforme la transposición de la Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. Además de una suma a tanto alzado de 2 millones de euros, el Tribunal sancionó con una multa coercitiva de 4.000 euros diarios hasta que se adopten las medidas necesarias para ejecutar la primera sentencia de 2012.

### **III. E. Comparación con la jurisprudencia del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur relativa al cuestionamiento de las medidas compensatorias adoptadas**

Como es sabido, los sistemas procesales disponibles ante el incumplimiento de una sentencia o laudo comunitarios, varían notablemente.

En la primera oportunidad en que se pronunció el Tribunal Permanente de Revisión (desde ahora, TPR)<sup>53</sup>, sobre un recurso interpuesto por Argentina cuestionando las medidas compensatorias adoptadas por Uruguay, ante el incumplimiento del primer país de un laudo dictado a favor del segundo, el Tribunal dejó en claro que el incumplimiento de una decisión suya y la consiguiente aplicación de una medida compensatoria, afectan tanto los ocasionales flujos de comercio directamente involucrados, como todo el proceso en su conjunto y las distintas relaciones que surgen en su marco. Así, el incumplimiento – además de perjudicar al Estado beneficiado por la decisión incumplida – pone en duda la efectividad y estabilidad de las instituciones del Mercosur, tal cual sucede en la Unión Europea y es reconocido por su Tribunal de Justicia. De allí la importancia de las herramientas con las que cuente el órgano jurisdiccional comunitario de cada proceso de integración para disuadir la intención del Estado miembro o parte, según sea el caso, de incumplir sus decisiones.

El Tribunal resalta que el objetivo de las medidas compensatorias es solucionar una situación de incumplimiento jurisdiccionalmente declarado del derecho regional. Posteriormente, en su decisión el TPR cita al TJUE y, particularmente, al fin que dicho Tribunal atribuye a las sanciones pecuniarias habilitadas por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>54</sup>. Es decir que el objetivo de las sanciones de los dos sistemas de integración regional es similar: disuadir al Estado de continuar en su incumplimiento.

Sin embargo, existen diferencias significativas entre los medios utilizados por cada sistema para alcanzar dicho fin. Además del diferente contenido de la medida –en la Unión

---

<sup>53</sup> Cfr. Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, laudo nº 1/2007 BOM Nº 40, Solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias – controversia entre Uruguay y Argentina sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes de Uruguay, 8 de junio del 2007.

<sup>54</sup> Cfr. TJUE, asunto C-177/04 (Comisión/Francia), sentencia del 14 de Marzo de 2006, pto. 59. TJUE, asunto C-304/02 (Comisión/Francia), sentencia del 12 de Julio de 2006, ptos. 44, 79 a 92 y 97.

Europea se trata de una multa, ya sea coercitiva o a tanto alzado, mientras que en el Mercosur se trata de suspender las concesiones u obligaciones equivalentes en el mismo sector o sectores afectados, y de no ser esto posible la suspensión de concesiones u obligaciones en otro sector—, difiere el sujeto que la aplica, ya que en la Unión Europea es el Tribunal de Justicia el único habilitado a imponer una sanción ante el incumplimiento de una sentencia, mientras que en el Mercosur es el Estado parte afectado por el incumplimiento quien debe adoptar la medida directamente, sin requerir aprobación previa del Tribunal, que recién interviene posteriormente cuando el Estado incumplidor solicita la revisión de la medida aplicada en su contra. También son distintos los sujetos inmediatamente afectados por la medida: en la Unión Europea es el Estado quien debe pagar la multa que se le haya impuesto, mientras que en el Mercosur ante la suspensión de concesiones u obligaciones, los que la sufren son los particulares que realicen transacciones comerciales con el Estado que adopte dichas medidas. Los plazos que transcurren entre el incumplimiento y la adopción de la sanción son más acotados en el Mercosur y mucho más extensos en la Unión Europea, en el cual, hasta llegar a la segunda sentencia del TJUE que condene el incumplimiento de la primer sentencia, toma intervención la Comisión, quien mantiene comunicaciones con el supuesto Estado incumplidor y después le otorga un plazo para corregir su conducta, para luego recién decidir discrecionalmente si llevar la cuestión ante el Tribunal o no hacerlo.

Para la consideración del daño causado por el incumplimiento, el TPR cita expresamente a la Comunidad Europea, su Comisión y Tribunal de Justicia. Las medidas compensatorias que adopte el Estado afectado por el incumplimiento no deben ser estrictamente proporcionales al daño económico provocado al comercio por el incumplimiento de la decisión del Tribunal, sino que deben ser proporcionales a dicho daño y al daño institucional causado, teniendo también en cuenta la capacidad de pago del Estado incumplidor, criterios muy semejantes a los utilizados por el TJUE en el proceso de integración europeo, y que han sido ya mencionados *ut supra*.

Como se ha dicho, al igual que en la Comunidad Europea<sup>55</sup>, en el Mercosur es el órgano de naturaleza jurisdiccional el encargado de decidir sobre la adecuación de una medida adoptada contra el Estado declarado en situación de incumplimiento, con la decisión del Tribunal que declara dicha situación. Este fue el contenido del laudo N° 1/2008, que analizó una ley argentina y declaró que la misma no suponía el cumplimiento total del laudo N° 1/2005.

Habiendo descripto el desarrollo jurisprudencial que ha surgido del instituto que aquí se analiza, es momento de adentrarnos en la dimensión dikelógica.

#### **4. DIMENSIÓN DIKELÓGICA**

Como ya se ha dicho, la tercera de las dimensiones es la dikelógica. Es necesario al examinar un determinado fenómeno jurídico, observarlo desde todas sus aristas. Los valores que se encuentran envueltos en tal instituto es una de ellas. La justicia es el valor a tener en cuenta y, para concluir si esta regulación es acorde a este principio, recurriremos al test de

---

<sup>55</sup> Cfr. TJUE, asunto C-292/11 P (Comisión/Portugal), sentencia del 15 de enero de 2014.

razonabilidad o proporcionalidad de la norma. El mismo consiste en 3 sub principios que evalúan si los medios resultan idóneos para lograr la finalidad propuesta (principio de adecuación), si el medio elegido es el menos restrictivo de todos los posibles (principio de necesidad) y por último, que haya un equilibrio entre las ventajas y los perjuicios sobre bienes o valores que se ven afectados por la medida (principio de proporcionalidad en sentido estricto)<sup>56</sup>.

Adaptaremos este test para hacerlo aplicable a una norma de derecho comunitario, con todas las características particulares que la misma tiene, ya que en este caso no se afecta un derecho o libertad individual de un ciudadano, sino facultades de los Estados Miembros. A su vez, el análisis hará foco también en una alternativa existente en el Mercosur: las medidas compensatorias.

#### **IV.A. El principio de idoneidad o adecuación.**

Para evaluar si los medios son adecuados para lograr determinado objetivo propuesto por la norma, en primer lugar hay que establecer la finalidad considerada por esta última.

El artículo 260 TFUE faculta al Tribunal de Justicia a imponer una sanción económica a los Estados miembros que no hubiesen ejecutado la sentencia del Tribunal que declara su incumplimiento.

El objetivo de este procedimiento es que el Estado miembro cumpla con sus obligaciones lo antes posible (finalidad inmediata), asegurando así la aplicación efectiva del Derecho Comunitario (finalidad última)<sup>57</sup>. Sin embargo, no tiene como propósito penalizar una conducta ilícita ni castigar al Estado incumplidor<sup>58</sup>.

El siguiente paso consiste en verificar la legitimidad de tal fin. Conforme al art. 260.1 TFUE la sentencia que declara el incumplimiento es de carácter obligatorio, por lo tanto, su inobservancia implica infringir el Derecho Comunitario. Se observa, entonces, que la finalidad de la norma es legítima ya que está destinada a restaurar un ordenamiento jurídico infringido a través de un actuar ilegítimo.

Para ello, el artículo prevé dos medios posibles: las multas coercitivas<sup>59</sup> y las sumas a tanto alzado<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Cfr. Mariano A. SAPAG, "El principio de proporcionalidad y de razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: un estudio comparado, Universidad de la Sabana, DIKAIION, ISSN 0120-8942, Año 22, Núm. 17 - 157-198, Chía, Colombia, 2008, pág. 171 y ss.

<sup>57</sup> "Se deberá tener en cuenta las finalidades mediatas e inmediatas de la norma. La finalidad inmediata es la primera que surge de la propia ley luego de realizar una interpretación teleológica. Las finalidades mediatas son aquellas que se logran a partir de esa finalidad y se puede llegar a un ordenamiento jurídico superior. La finalidad mediata puede ser el logro de un determinado objetivo constitucional, puede consistir en la función que cumple la norma dentro de un determinado campo del derecho, etc.". Mariano A. SAPAG, "El principio de proporcionalidad..." pág. 190.

<sup>58</sup> Cfr. Comunicación de la Comisión 96/C 242/07, Comunicación sobre la aplicación del artículo 171 del Tratado CE, Diario Oficial n° C 242 de 21/08/1996 p. 0006 – 0008, Cfr. Conclusiones del Abogado General, Sr. Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, en el asunto C-387/97 (Comisión/Grecia), presentadas el 28 de septiembre de 1999.

<sup>59</sup> La multa coercitiva es "el importe, calculado por día de demora, que sancione la no ejecución de una sentencia del Tribunal, empezando a contar dicha multa coercitiva a partir del día de la comunicación de la segunda sentencia del Tribunal al Estado miembro afectado, hasta el día en que éste ponga fin a la infracción." Comunicación de la Comisión 97/C 63/02, - Método de cálculo de la multa coercitiva prevista en el artículo 171 del Tratado CE, Diario Oficial N° C 063 de 28/02/1997 p. 0002 – 0004.

<sup>60</sup> La suma a tanto alzado es el importe que sanciona "la prosecución de la infracción entre la primera sentencia por incumplimiento y la sentencia dictada en virtud del artículo 228". Comunicación de la Comisión - Aplicación del artículo 228 del Tratado CE/SEC/2005/1658.

La naturaleza de las multas coercitivas del art. 260 está íntimamente relacionada a la finalidad que, como se ha dicho precedentemente, no es castigar al Estado por su actuar antijurídico sino que cumpla con sus obligaciones.

En efecto, se ha afirmado que este tipo de sanciones económicas no deben ser asimiladas a una sanción penal sino a instrumentos de un procedimiento de ejecución de una sentencia, debido a que el perjuicio económico sufrido por el Estado se entiende como una intimación al cumplimiento de la sentencia y no como una pena<sup>61</sup>.

La naturaleza de la suma a tanto alzado ha sido muy cuestionada. El Abogado General en el ya citado asunto Comisión c. Grecia entiende que también son una herramienta del proceso de ejecución y no un castigo ni una indemnización por el daño causado; *“de otra manera, se alteraría irremediablemente la economía de este procedimiento, que presentaría una naturaleza distinta según fuese el tipo de sanción que la Comisión solicitase”*<sup>62</sup>.

No obstante, la doctrina mayoritaria afirma que la suma a tanto alzado constituye una medida punitiva, y por tanto concluyen que *“estas sanciones deberían estar predeterminadas (principio de tipicidad y certidumbre de la pena) y graduadas en función de la gravedad de la infracción”*<sup>63</sup>.

Lo mismo surge de la Comunicación de la Comisión del 2005, en donde expresamente se prevé que la suma a tanto alzado *“sancionará la duración de la infracción hasta el momento de la regularización”*<sup>64</sup>, incluso cuando el Estado ya hubiera cumplido al momento de aplicarla.

Teniendo en cuenta lo dicho, y considerando que la suma a tanto alzado no se dirige principalmente a cumplir con el objetivo de la norma y que la práctica generalizada ha sido la aplicación de multas coercitivas, nuestro análisis se concentrará en estas últimas. Entonces, ¿Resultan idóneas para lograr la finalidad? Las sanciones económicas serán efectivas siempre y cuando su importe sea suficientemente alto, teniendo asimismo en cuenta el nivel económico de cada Estado. Además, es de suma importancia que estos fundamentos sean previsibles y conocidos por los Estados<sup>65</sup>. De esta manera, se podría pensar en una función preventiva de la sanción, según la cual al conocer la magnitud de la eventual multa que les podrían aplicar, los Estados se abstengan de incumplir. Siempre teniendo en cuenta que es una posibilidad remota, ya que no hay un importe fijo que los Estados puedan conocer de antemano, sino que se determina por las circunstancias particulares de cada caso.

Puede concluirse preliminarmente que, la norma se dirige a que el Estado cumpla con sus obligaciones rápidamente, restaurando la vigencia del Derecho Comunitario. Se prevé que, para cumplir con este objetivo, sean medios posibles a utilizar la multa coercitiva y la suma a tanto alzado. Habiendo discriminado que las sumas a tanto alzado se dirigen principalmente a punir, las multas coercitivas resultan adecuadas para que el Estado cumpla siempre que –como

---

<sup>61</sup> Comunicación de la Comisión 97/C 63/02, - Método de cálculo de la multa coercitiva prevista en el artículo 171 del Tratado CE, Diario Oficial N° C 063 de 28/02/1997 p. 0002 – 0004.

<sup>62</sup> Conclusiones del Abogado General, Sr. Dámaso Ruiz–Jarabo Colomer, en el asunto C-387/97 (Comisión/Grecia), presentadas el 28 de septiembre de 1999.

<sup>63</sup> María Dolores BLÁZQUEZ PEINADO, *El procedimiento contra los Estados Miembros por incumplimiento del Derecho comunitario*, Universitat Jaume, 2001, pág. 140.

<sup>64</sup> Comunicación de la Comisión - Aplicación del artículo 228 del Tratado CE/SEC/2005/1658.

<sup>65</sup> Conclusiones del Abogado General, Sr. Dámaso Ruiz–Jarabo Colomer, en el asunto C-387/97 (Comisión/Grecia), presentadas el 28 de septiembre de 1999, pág. 7.

lo indican los criterios seguidos por la Comisión- su monto sea suficientemente alto para provocar un efecto disuasivo.

En segundo lugar, tal como se anticipó, nos centraremos en el Mercosur. El ordenamiento jurídico del Mercosur, en donde no están previstas las sanciones pecuniarias para la ejecución de sentencias, prevé la utilización de medidas compensatorias, de las que ya se ha hablado *ut supra*<sup>66</sup>.

PASTORI FILLOL las define como “[...] *un instrumento válido de sanción frente al incumplimiento, por una Parte, de obligaciones internacionales*”<sup>67</sup>. Se encuentran reguladas en el art. 31 del Protocolo de Olivos, que faculta al Estado parte en la controversia a aplicar medidas compensatorias temporarias por el plazo de un año, como por ejemplo, la suspensión de concesiones.

En torno a la adecuación de estas medidas a la finalidad de hacer cumplir una sentencia, surgen algunas objeciones. Se le ha criticado que se asemejan a una forma de castigo indirecto, una suerte de “ley del talión”<sup>68</sup>, por lo que se apartarían de la finalidad exclusiva de hacer cesar el incumplimiento, dirigiéndose también a punir el comportamiento del Estado.

Esta postura surge del TPR en el Laudo N° 1/2007 en donde expresamente afirma que “*resulta esencial valorar el daño que una medida compensatoria tiende a revertir, pues ello será barómetro para medir su proporcionalidad*” y “*la medida compensatoria deberá cubrir, como primer elemento de cálculo, aproximadamente el mismo monto pecuniario que los flujos comerciales perjudicados por el incumplimiento...*”<sup>69</sup>. Finalmente, termina haciendo referencia al daño económico y al daño institucional como rubros para evaluar la proporcionalidad de la medida. Estos parámetros adoptados por el TPR, haciendo referencia al daño que se pretende revertir con la medida compensatoria, dejan en evidencia el carácter punitivo de este instrumento, que mira el perjuicio que se ha provocado y que no se dirige exclusivamente a modificar el comportamiento futuro para que se cumpla la sentencia.

Incluso cuando se considere que la finalidad no sólo es retributiva sino que también es la ejecución de una sentencia, estas medidas no resultan siempre efectivas para lograr aquél objetivo ya que la idoneidad de las mismas dependerá del poder del Estado que las adopte. En efecto, los países más pequeños “nunca van a poder aplicar una medida que tenga el suficiente impacto para generar un cambio de conducta en el Estado incumplidor”<sup>70</sup>.

A ello cabe agregarle el límite temporal que surge del art. 31 (un año). La brevedad del plazo previsto dificulta aún más el poder disuasorio de este tipo de instrumentos.

Se puede afirmar que las medidas compensatorias cumplirán con el primer principio (el de adecuación) sólo cuando el Estado que las aplique tenga un poder económico tal que logre

---

<sup>66</sup> Cfr. Apartado III.E.

<sup>67</sup> Alejandro PASTORI FILLOL, “La ejecución de las sentencias...” pág. 20.

<sup>68</sup> Luciana B. SCOTTI, “Cumplimiento e implementación de los laudos en el Mercosur”, en SANDRA NEGRO (coord.), *Número especial sobre solución de diferencias e implementación en procesos de integración regional de Jurisprudencia Argentina*, JA tomo IV, fascículo 9, ISBN 978-950-20-2548-3, Abeledo Perrot, 2013, pág. 24.

<sup>69</sup> Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, Laudo N° 01/07 BOM N° 40, Solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias – controversia entre Uruguay y Argentina sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes de Uruguay, 8 de junio de 2007.

<sup>70</sup> Luciana B. SCOTTI, “Cumplimiento e implementación de los laudos...” pág. 24.

influir en la conducta de la contraparte. En estos casos cabe analizar si este tipo de disposición resulta más gravosa que una sanción pecuniaria.

#### **IV. B. El principio de necesidad.**

En este punto cabe analizar otros posibles medios que, cumpliendo con la finalidad de la norma, pudieran ser menos restrictivos o lesivos para los Estados.

En primer lugar hay que descartar cualquier tipo de ejecución forzada de las sentencias en el orden comunitario, como sí cabría hacerlo en el derecho interno, debido a que la soberanía de los Estados miembros no permite el uso de violencia para esos fines<sup>71</sup>.

Una alternativa son las medidas de naturaleza política o diplomática, como ocurre con el sistema previsto para las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya ejecución se encuentra encomendada al Comité de Ministros. Este órgano está facultado para dejar en suspenso la representación del Estado incumplidor o – en casos de suma gravedad – invitarlo a abandonar el Consejo de Europa<sup>72</sup>.

Este tipo de sanciones está destinado a cumplir el fin determinado con anterioridad, es decir, que serían conformes al principio de adecuación. No obstante, resultan más gravosas que las sanciones pecuniarias. Con estas sólo se influye en el patrimonio del Estado, mientras que con los medios diplomáticos, se afecta directamente la participación de los mismos en el proceso de integración.

En consecuencia, si bien las sanciones pecuniarias y las diplomáticas cumplen con la finalidad prevista en la norma, las primeras resultan menos gravosas.

En el plano del Mercosur, y teniendo en cuenta los parámetros considerados por el TPR antes mencionados, tales como los daños económicos (entre los que se incluyen los montos pecuniarios del flujo comercial perjudicado) e institucionales, y la finalidad punitiva que persigue, las medidas compensatorias, en relación a los medios previstos en la UE, resultan más gravosas. Además, afectan directamente las relaciones comerciales entre dos países y si se considera quien la aplica – el Estado perjudicado por la falta de cumplimiento – y que el control del TPR es *ex post* – una vez que la medida fue tomada y el Estado afectado por la misma la cuestiona –, no cabe duda que resulta mucho más lesiva que una sanción pecuniaria.

En definitiva, si bien las sanciones diplomáticas y las medidas compensatorias (bajo ciertas circunstancias) cumplen con la finalidad (principio de adecuación) ambas resultan más dañosas que las multas sancionatorias. Por ello, estas últimas resultan las medidas menos perjudiciales de todas las posibles que cumplen con el fin y se puede afirmar que no hay otro medio eficaz menos restrictivo (principio de necesidad).

#### **IV.C. El principio de proporcionalidad en sentido estricto**

Por último, cabe examinar la relación entre los beneficios y las desventajas que pueden derivarse de los medios elegidos.

---

<sup>71</sup> Alejandro PASTORI FILLLOL, "La ejecución de las sentencias...", pág. 5.

<sup>72</sup> Conclusiones del Abogado General, Sr. Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, en el asunto C-387/9 (Comisión/Grecia), presentadas el 28 de septiembre de 1999, pág. 15.

Comenzando con las ventajas, si conforme al art. 260.1 CE, la sentencia que declara el incumplimiento es de carácter obligatorio, su inobservancia implica infringir el Derecho Comunitario. Se obstaculiza el proceso de integración y se desconoce las instituciones y las facultades que a las mismas les otorgan los Tratados<sup>73</sup>. No hay duda de la gravedad de semejante actuar ilegítimo ni de la ventaja que implica la restitución del orden jurídico comunitario a través de las sanciones pecuniarias.

En segundo lugar, según se infiere del art. 260, el proceso de ejecución de sentencias es “descentralizado”<sup>74</sup>, es decir, que está en manos de órganos comunitarios y no de las Partes de la controversia. La Comisión interviene de manera independiente de los Estados involucrados e incluso puede actuar de oficio al iniciar el procedimiento de incumplimiento.

Como consecuencia de lo dicho *ut supra*, con este tipo de sanciones (y a diferencia de lo que sucede con las medidas compensatorias), se evita cualquier obstáculo a las relaciones comerciales entre los países involucrados que, a largo plazo, pueda dificultar el proceso de integración. Además, al imponer la medida el Tribunal y no el Estado perjudicado, se evita que se mezclen factores políticos que puedan perjudicar el resultado<sup>75</sup>.

En adición, “la existencia de este control institucionalizado también desalienta la inejecución, porque nadie quiere quedar primero en la lista de incumplidores”<sup>76</sup>.

Por último, las sanciones pecuniarias impuestas por un órgano independiente favorecen a los pequeños países que reclaman el cumplimiento de la sentencia ya que obtienen mejores posibilidades de coacción que con una medida compensatoria, la cual depende de la fuerza comercial que poseen<sup>77</sup>.

Por otro lado, la desventaja consiste en el perjuicio económico que se le causa al Estado mientras dure su incumplimiento.

Seguidamente, el perjuicio o costo resulta justificado en relación a los numerosos beneficios que surgen de la aplicación del sistema del 260 TFUE, por lo tanto, también se cumple con el principio de proporcionalidad *strictu sensu*.

Como conclusión, se puede afirmar que las multas coercitivas son suficientemente disuasivas y eficaces para cumplir con la finalidad que surge del art. 260 (principio de adecuación), que no existen medios eficaces menos restrictivos (principio de necesidad) y que

---

<sup>73</sup> El TPR ha afirmado que la falta de observancia de una decisión del tribunal pone en causa la estabilidad y efectividad de las instituciones del Mercosur, provoca una sensación de descrédito en la sociedad en relación al proceso, puede tener un efecto contagioso sobre los demás Estados, afectando a todo el orden jurídico comunitario, a los demás países y a los órganos del sistema, Cfr. Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, Laudo N° 01/07 BOM N° 40... Estas conclusiones resultan igualmente aplicables al incumplimiento de sentencias en la UE.

<sup>74</sup> Es la principal diferencia entre el sistema comunitario adoptado por la Unión Europea y el sistema de naturaleza internacional del Mercosur. En este último si no se imponen medidas compensatorias, no hay órgano que vele por el interés comunitario, encargado de seguir el cumplimiento de las sentencias y que pueda imponer sanciones. Cfr. Alejandro PASTORI FILLLOL, “Comentarios al Primer Laudo del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur sobre la aplicación en exceso de medidas compensatorias”, en *Mercosur y Unión Europea*, (AA.VV.), ZLATA DRNAS DE CLÉMENT (coord.) y WALDEMAR HUMMER (ed.), ed. Lerner, Córdoba, Argentina, 2008, pág. 39-40.

<sup>75</sup> “Las razones para haber deliberadamente evitado ese mecanismo [las medidas compensatorias] y haber optado por el establecido por el artículo 228.2 tienen su fundamento en el temor de que una práctica de ese tipo, incluida en una comunidad económica de carácter general como la UE, supusiera en definitiva un escollo, directo o indirecto, a los intercambios comunitarios y, consecuentemente, fomentaran un repliegue proteccionista de los Estados” Cfr. Alejandro PASTORI FILLLOL, “La ejecución de las sentencias...” pág. 12 y ss.

<sup>76</sup> ALEJANDRO PASTORI FILLLOL, “La ejecución de las sentencias...” pág. 30.

<sup>77</sup> ALEJANDRO PASTORI FILLLOL, “La ejecución de las sentencias...” pág. 31.

las ventajas superan ampliamente al menoscabo causado (principio de proporcionalidad en sentido estricto).

En consecuencia, el sistema previsto por el art. 260 es razonable y hace a las multas coercitivas el medio más apropiado para alcanzar el objetivo del cumplimiento de la sentencia con la mayor brevedad posible. Vale aclarar, asimismo, que en este punto no se hará foco en el caso del proceso de integración del Mercosur por considerar que el test realizado ha demostrado su no razonabilidad en el sub principio de necesidad.

## 5. REFLEXIONES

En el presente trabajo se ha podido apreciar la importancia que reviste la regulación del procedimiento de inejecución de sentencias. Esta regulación, si bien escueta, permite a la Unión Europea reforzar la base sobre la cual se construye una comunidad como la analizada, que sirve de ejemplo en muchas cuestiones al resto de los procesos de integración. La imposición de sanciones por incumplimiento de sentencias emanadas del órgano de naturaleza jurisdiccional es una de aquellas. Las ventajas, como las que han sido enunciadas al tratar la cuestión relativa al mundo de los valores, permiten ver en concreto cómo ciertos elementos son aptos para consagrar un sistema más eficaz que el desarrollado en otros procesos, como es el caso del Mercosur, que ha sido también analizado.

De esta manera, podemos concluir que, a la luz de las normas vigentes, de la jurisprudencia y de los principios, el proceso de inejecución de sentencias de la UE es una herramienta que debiera ser reconocida, en tanto cumple con sus legítimos objetivos, como son, lograr la vigencia y efectividad del derecho comunitario (en este caso de normas de alcance particular) y, así, permitir que los innumerables beneficios de los procesos de integración no sean meras declaraciones dogmáticas, sino tangibles realidades.

## 6. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

### DOCTRINA

- ISAAC MARTIN DELGADO, "El procedimiento por inejecución como garantía del Sistema Jurisdiccional Europeo", *Revista de Derecho Comunitario, Internacional y Derechos Humanos* (revista electrónica anual), [http://www.derechocomunitario.ucr.ac.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=830%3A2014-11-30-22-36-24&catid=31%3A2014-11-30-20-28-05&Itemid=4](http://www.derechocomunitario.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=830%3A2014-11-30-22-36-24&catid=31%3A2014-11-30-20-28-05&Itemid=4) (disponible el 28/03/2016).
- KARINE DE SOUZA SILVA, "El cumplimiento del Derecho Comunitario por los Estados Miembros de la Unión Europea: Alcances y límites de la acción por incumplimiento", *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* 9 (2009), pág. 18.
- GRABITZ, PROF. DR. EBERHARD y MEINHARD, PROF. EM. DR. HILF, *Das Recht der Europäischen Union*, KARPENSTEIN/ KARPENSTEIN, EGV Art. 228 (Nizza-Fassung), Verlag C.H. Beck München, 40 Auflage, 2009, párr. XY.

- WERNER GOLDSCHMIDT, *Introducción filosófica al derecho. La teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes*, Depalma, Buenos Aires, 1980.
- JAVIER DIEZ- HOCHLEITNER, "La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados Miembros", *Revista de Instituciones Europeas* 20 #3 (1993).
- ALEJANDRO PASTORI FILLIOL, "Comentarios al Primer Laudo del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur sobre la aplicación en exceso de medidas compensatorias", en *Mercosur y Unión Europea*, (AA.VV.), ZLATA DRNAS DE CLÉMENT (coord.) y WALDEMAR HUMMER (ed.), ed. Lerner, Córdoba, Argentina, 2008.
- ALEJANDRO PASTORI FILLIOL, "La ejecución de sentencias y laudos en la integración regional. Análisis comparativo de los distintos procedimientos instituidos en la Unión Europea y en el Mercosur", *Cuadernos de Integración Europea* 5 (2006).
- PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, "Primera multa coercitiva a un Estado miembro por inejecución de sentencia (Comentario a la STJCE de 4 de julio de 2000, Comisión c. Grecia)".
- MARIANO A. SAPAG, "El principio de proporcionalidad y de razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: un estudio comparado", Universidad de la Sabana, DÍKAIÓN, ISSN 0120-8942, Año 22, Núm. 17 - 157-198, Chía, Colombia, 2008.
- LUCIANA B. SCOTTI, "Cumplimiento e implementación de los laudos en el Mercosur", en SANDRA NEGRO (coord.), *Número especial sobre solución de diferencias e implementación en procesos de integración regional de Jurisprudencia Argentina*, JA tomo IV, fascículo 9, ISBN 978-950-20-2548-3, Abeledo Perrot, 2013.
- MARTA SOBRIDO PRIETO, "Primera condena al pago simultáneo de una multa coercitiva y de una suma a tanto alzado por inejecución de sentencia (Comentario a la St. del TJCE de 12 de julio de 2005, C-304/02, Comisión/Francia)", *Revista General de Derecho Europeo* ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)), nº9, febrero de 2006.

#### **COMUNICACIONES**

- Comunicación de la Comisión 97/C 63/02, Método de cálculo de la multa coercitiva prevista en el artículo 171 del Tratado CE, Diario Oficial N° C 063 de 28/02/1997.
- Comunicación de la Comisión 96/C 242/07.
- Comunicación sobre la aplicación del artículo 171 del Tratado CE, Diario Oficial n° C 242 de 21/08/1996.
- Comunicación sobre la aplicación del artículo 228 del Tratado CE – SEC (2005) 1658.

#### **JURISPRUDENCIA**

- Conclusiones del Abogado General Dámaso Ruiz – Jarabo Colomer en el asunto C-387/97, Comisión/Grecia, presentadas el 28 de septiembre de 1999.
- TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN, Laudo N° 01/07 BOM N° 40, Solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias –

controversia entre Uruguay y Argentina sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes de Uruguay, 8 de junio de 2007.

- *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa*, sentencia del TJCE del 4 de Abril de 1974, (Asunto 167/73).
- *Star Fruit Company S.A. contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, sentencia del TJUE del 14 de Febrero de 1989 (Asunto 247/87).
- *Comisión de las Comunidades Europeas contra Francia*, sentencia del TJUE del 12 de Julio de 2005 (Asunto C-304/02).
- Sentencia de 13.7.1972, 48/71, Comisión/Italia, Rec. EEE.
- Sentencias meramente declarativas del incumplimiento: 281/83, Comisión/Italia; 131/84, Comisión/Italia; 160/85, Comisión/Italia; 169/87, Comisión/Francia; 230/85, Comisión/Bélgica; 383/85, Comisión/Bélgica; C-19/91, Comisión/Bélgica; C-328/90, Comisión/Grecia; C-75/91, Comisión/Países Bajos; C-262/91, Comisión/Italia; C-345/92, Comisión/Alemania.
- Conclusiones del Abogado General, Sr. Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, en el asunto C-387/97, Comisión/Grecia, presentadas el 28 de septiembre de 1999.
- Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, laudo nº 1/2007, 08/06/07.
- TJUE, Sentencia C-177/04 - Comisión/Francia, párrafo 59. Sentencia C-304/02 - Comisión/Francia.
- TJUE, sentencia del 15 de enero de 2014, en el asunto C-292/11 P, "Comisión/Portugal".