SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 21 de enero de 1993 *

En el asunto C-308/90,

Advanced Nuclear Fuels GmbH, sociedad alemana con domicilio en Lingen (República Federal Alemana), representada por el Sr. Dieter Sellner, Abogado de Bonn, que designa como domicilio en Luxemburgo en despacho de M^e^ Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Jürgen Grunwald, en calidad de Agente, miembro de su Servicio Jurídico, asistido por el Sr. Etienne van der Stricht, en calidad de experto, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Hayder, representante de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 90/413/Euratom de la Comisión, de 1 de agosto de 1990, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 83 del Tratado Euratom (DO L 209, p. 27), y de la Decisión 90/465/Euratom de la Comisión, de 20 de agosto de 1990, relativa al nombramiento del órgano colegiado encargado de la ejecución de la Decisión 90/413, de 1 de agosto de 1990 (DO L 241, p. 14),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: C. N. Kakouris, Presidente de Sala; G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, M. Díez de Velasco y P. J. G Kapteyn, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: F. G. Jacobs;
Secretario: Sra. L. Hewlett, administrador;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes de las partes en la vista celebrada el 15 de octubre de 1992;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de noviembre de 1992;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de octubre de 1990, la sociedad Advanced Nuclear Fuels (en lo sucesivo, «ANF-Lingen»), con domicilio social en Lingen, República Federal de Alemania, solicitó, con arreglo al artículo 146 del Tratado CEEA (en lo sucesivo, «Tratado»), la anulación de la Decisión 90/413/Euratom de la Comisión, de 1 de agosto de 1990, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 83 del Tratado Euratom (DO L 209, p. 27), y de la Decisión 90/465/Euratom de la Comisión, de 20 de agosto de 1990, relativa al nombramiento del órgano colegiado encargado de la ejecución de la Decisión 90/413/Euratom (DO L 241, p. 14).

2 Mediante la Decisión 90/413, antes citada, la Comisión sometió a la empresa ANF-Lingen a un régimen de administración, por un período de cuatro meses, por lo que respecta a los aspectos de control de seguridad a que se refiere el Capítulo VII del Título II del Tratado. Mediante su Decisión 90/465, la Comisión procedió a designar al órgano colegiado encargado de llevar a cabo dicha misión de administración entre el 21 de agosto y el 21 de diciembre de 1990.

3 Mediante auto de 7 de diciembre de 1990 y a petición de la Comisión, el Tribunal de Justicia ordenó la ejecución inmediata de las mencionadas Decisiones 90/413 y

90/465, y reservó la decisión sobre las costas relativas a dicha petición. Además, mediante auto de 20 de marzo de 1991 el Tribunal de Justicia: a) desestimó la petición de ANF-Lingen dirigida a que se le transmitiera el informe de evaluación elaborado por los responsables encargados de la ejecución de la misión de administración, y presentado a la Comisión al término de dicha misión; b) unió al examen del fondo del recurso la petición del ANF-Lingen que tenía por objeto que se transmitiera dicho informe al Tribunal de Justicia; c) reservó las costas relativas a dichas peticiones de transmisión.

4 Procede observar que la petición de ANF-Lingen recogida en la letra b) quedó entretanto sin objeto. En efecto, las autoridades alemanas de control nuclear transmitieron, en abril de 1991, una copia del informe a ANF-Lingen, que la adjuntó a su escrito de defensa.

5 La Comisión adoptó las Decisiones 90/413 y 90/465 después de haber sido informada por ANF-Lingen el 16 de mayo de 1990 de que, durante el mes de mayo de 1990, ésta había exportado materiales nucleares de la República Federal de Alemania a la sociedad matriz Advanced Nuclear Fuels (en lo sucesivo, «ANF-Richland»), con domicilio social en Richland, Estados Unidos, sin que dicha exportación se hubiera notificado previamente y sin que dicho transporte de materiales nucleares se hubiera inscrito en los registros contables y de operaciones de la empresa.

6 Dicha exportación pudo llevarse a cabo gracias a una concatenación de circunstancias no controvertidas, y que se describen en la motivación de la Decisión 90/413 del modo siguiente:

«El 8 de mayo de 1990, una plataforma de carga con dos contenedores, cada uno de los cuales contenía dos cajas, fue transportada desde la zona de almacenamiento hasta la esclusa de introducción de materiales en la fábrica a fin de retirar la caja que contenía las pastillas de uranio enriquecido al 3,30 %.

Concluida dicha operación, la plataforma, con sus dos contenedores, fue depositada, por error, al aire libre, cerca de la zona de depósito de contenedores vacíos, donde quedó abandonada. Los dos contenedores de dicha plataforma no contenían, por consiguiente, más que tres cajas: una con 49,84 kg de óxido de uranio

(UO2) enriquecido al 2,70 % y las otras dos, de 49,86 kg y 47,29 kg respectivamente, con uranio enriquecido al 3,95 %.

El 11 de mayo de 1990 por la mañana, al preparar un envío de 72 contenedores vacíos con destino a la empresa "ANF-Richland", la plataforma antes mencionada fue cargada equivocadamente por otro encargado en un camión perteneciente a una compañía de transporte de mercancías corrientes.

El encargado de dicha manipulación comprobó que los contenedores que había sobre la plataforma llevaban el etiquetaje estipulado por las leyes nacionales para indicar la presencia de materiales radiactivos. Creyendo que, por el hecho de estar emplazados en aquella zona, los contenedores estaban vacíos y destinados a la expedición, arrancó aquellas etiquetas y las sustituyó por otras que indicaban que los contenedores estaban vacíos. Aquel mismo día, a las 19.00 horas, el camión fue descargado en el aeropuerto de Luxemburgo-Findel y su carga acondicionada para el transporte por vía aérea.

El 12 de mayo de 1990, los contenedores fueron transportados por un avión de carga a Seattle (Estados Unidos de América), a donde llegaron a las 21.00 horas, hora local.

El 14 de mayo de 1990, los contenedores fueron transportados por carretera a la empresa "ANF-Richland", a donde llegaron el 15 de mayo de 1990.

"ANF-Lingen" fue informada ese mismo día por "ANF-Richland", que al proceder a un control dosimétrico de rutina había comprobado la presencia de materiales nucleares en los dos contenedores supuestamente vacíos. El examen de los sellos, efectuado inmediatamente, reveló que no se había podido producir sustracción alguna de material de ninguna de las tres cajas.

El 16 de mayo de 1990, "ANF-Lingen" informó de los hechos a la Dirección de Control de Seguridad de la Comisión.

El 17 de mayo de 1990, "ANF-Lingen" informó igualmente de los hechos a la Agencia de Abastecimiento de Euratom.»

7 Los artículos 2 y 3 de la Decisión 90/413 están redactados del modo siguiente:

«*Artículo 2*

1. La empresa «Advanced Nuclear Fuels GmbH» quedará colocada bajo administración por un período de cuatro meses y sólo por lo que respecta a los aspectos de control de seguridad a que se refiere el capítulo VII del Título segundo del Tratado.

2. Esta colocación bajo administración no afectará para nada a las responsabilidades de la empresa derivadas del Derecho nacional o internacional.

Artículo 3

1. La misión de administración prevista en el artículo 2 consistirá en:

— verificar y, en su caso, modificar las normas internas en materia de control de seguridad,

— controlar su puesta en práctica y vigilar su aplicación.

2. Para el cumplimiento de dicha misión de administración, el o los responsable(s) de la misma:

— tendrán acceso a todos los documentos y locales,

— podrán dar todo tipo de instrucciones a los órganos o al personal de la empresa,

— podrán solicitar o requerir toda clase de asistencia exterior que se considere necesaria para la correcta ejecución de la misión mencionada.

3. A más tardar, ocho días después de finalizada la misión, se presentará un informe de evaluación a la Comisión.»

8 En particular, la Comisión estimó en el considerando de la Decisión 90/413 que:

«Habida cuenta de que el criterio determinante para la aplicación de este artículo es la gravedad de la infracción cometida, conviene determinar ante todo la naturaleza de los incumplimientos comprobados, tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo.

Desde el punto de vista objetivo, parece que las disposiciones vulneradas constituyen obligaciones fundamentales de la regulación comunitaria en materia de control de seguridad, cuya observancia es indispensable para el logro del objetivo señalado en el artículo 77 del Tratado.

Los hechos comprobados han impedido, además, a la Comisión realizar la misión que le está encomendada en virtud de la letra e) del artículo 2 del Tratado, a saber: "garantizar, mediante controles adecuados, que los materiales nucleares no serán utilizados para fines distintos de aquellos a que estén destinados".

Conviene señalar, a este respecto, que la Comisión concede una especial importancia al control de la exportación de materiales.

Este carácter grave se acentúa, además, por el hecho de tratarse de cantidades ponderales importantes de uranio ya enriquecido, que puede seguir siendo enriquecido con mayor facilidad hasta alcanzar porcentajes de valor estratégico.

Desde el punto de vista subjetivo parece, no obstante, que los actos cometidos no revisten carácter intencional y que no cabe considerarlos como una desviación. Ello queda reflejado en el hecho de que el informe relativo a la verificación anual completa del inventario de los materiales en posesión de la empresa revela sólo diferencias mínimas entre el inventario físico y el inventario contable, que corresponden, aproximadamente, al 0,1 % del inventario total o al 0,023 % de la suma del inventario y sus variaciones entre el 4 de agosto de 1989 y el 4 de julio de 1990.

Ello no deja, sin embargo, de constituir una infracción grave resultante de una cadena de negligencias, tanto en el funcionamiento como en la organización, posibilitadas sobre todo por la ausencia de medidas, de verificación adicionales.

Habida cuenta de la naturaleza de las faltas cometidas, la Comisión estima conveniente hacer todo lo posible para impedir que hechos semejantes puedan repetirse en el futuro, tanto más que la empresa "ANF-Lingen" efectúa con frecuencia operaciones análogas de transferencia de contenedores y tiene previsto seguir haciéndolo.

A fin de garantizar que no vuelvan a repetirse faltas de esta naturaleza, que tienen principalmente su origen en el carácter rutinario de las operaciones en cuestión, la Comisión desea asegurarse de que se establezcan de manera clara medidas adecuadas en cuanto a las normas de trabajo y en cuanto a su aplicación.

A tal efecto, y habida cuenta de la gravedad de las faltas cometidas, la Comisión estima que la sanción que debe aplicarse no puede ser otra que la prevista en la letra c) del apartado 1 del artículo 83 del Tratado.

En efecto, sólo la colocación de la empresa bajo administración permite asegurarse de que la empresa satisfaga todas sus obligaciones en materia de control de seguridad, pues la gravedad misma de las infracciones excluye todo recurso a la amonestación prevista en la letra a) del apartado 1 del artículo 83 del Tratado.

Incluso si la empresa "ANF-Lingen" ha informado a los servicios responsables del Control de Seguridad de la aplicación de nuevas normas internas de gestión y manipulación, sobre las que se compromete a informar, la Comisión estima que el período de colocación de la empresa bajo administración debe fijarse en cuatro meses a partir de la fecha de notificación del nombre o los nombre(s) de la(s) persona(s) designada(s) para esta misión. Al final de dicho período elaborará un informe de evaluación.»

9 La Comisión, basándose en el artículo 83 del Tratado, impuso la sanción de sometimiento de la empresa a un régimen de administración, después de hacer constar en el artículo 1 de la Decisión 90/413, antes citada, que ANF-Lingen había infringido el artículo 79 del Tratado Euratom, tal como queda precisado por los artículos 10, 11 y 24 del Reglamento (Euratom) nº 3227/76 de la Comisión, de 19 de octubre de 1976, relativo a la aplicación de las disposiciones sobre el control de seguridad de Euratom (DO L 363, p. 1; EE 12/02, p. 172), así como por el código 3.1.2 de la Decisión de la Comisión, de 5 de junio de 1985, sobre las disposiciones particulares de control, «debido a: a) la omisión de notificación previa de una exportación; b) la no observancia de las normas relativas al registro de los cambios en el inventario; c) la no observancia de las normas relativas a la elaboración de registros de operaciones en relación con las variaciones en las cantidades y las variaciones en la composición de los materiales nucleares».

10 En apoyo de su recurso, ANF-Lingen declara, en primer lugar, que los hechos de que se trata no son constitutivos de una infracción de las obligaciones impuestas por el Capítulo VII del Tratado. La demandante mantiene a continuación que la sanción de sometimiento a un régimen de administración es ilícita puesto que se impuso cuando cualquier posible infracción había cesado. ANF-Lingen considera, por último, que la sanción impuesta es desproporcionada y que el Tribunal de Justicia debería cambiarla por la sanción menos grave de amonestación.

11 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, del contexto normativo, del desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, esta Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre la violación del Tratado

12 ANF-Lingen mantiene que la exportación involuntaria de que se trata, debida a un simple error en la manipulación de los contenedores para el transporte, que se rige, por las «normas de manipulación ANF 10.105. transportes de dióxido de uranio de 14 de octubre de 1987» adoptadas por las autoridades nacionales de control nuclear, encargadas de controlar su observancia, sólo constituye una contravención de dichas normas y no puede calificarse de violación grave de las obligaciones previstas en el artículo 79 del Tratado y precisadas en los artículos 10, 11 y 24 del Reglamento nº 3227/76, así como en el código 1.3.2 de la Decisión de la Comisión, de 5 de junio de 1985.

13 En relación con dicho código y con el artículo 24, ANF-Lingen precisa que la exportación, que no se había programado con antelación, tuvo lugar involuntariamente y que por tanto no pudo notificarse previamente. En cuanto a los registros, en el sentido de los artículos 10 y 11 antes citados, la demandante manifiesta que no pudo registrarse ningún cambio en el inventario para cada zona de balance de materiales hasta el momento en que se descubrió la exportación. Los registros se rectificaron inmediatamente después del descubrimiento de dicha exportación. Además, la Comisión fue en todo momento capaz de desempeñar su misión de control ya que los combustibles nucleares de que se trata siempre se encontraron en poder de ANF-Lingen y de ANF-Richland. En estas circunstancias, no puede reprocharse a la demandante ninguna infracción de los mencionados artículos 10 y 11.

14 Según la Comisión, el artículo 24 y el código 1.3.2 se incumplieron porque en el caso de autos se exportaron materiales nucleares a Estados Unidos sin que dicha operación le fuera previamente notificada. Además, el inventario contable no pudo determinarse «en cada momento» en el sentido del artículo 10. Por último, los registros de operaciones, contemplados en el artículo 11, no comprendieron, para cada zona de balance de materiales, los datos de explotación utilizados para establecer las variaciones en las cantidades y en la composición de los materiales nucleares.

15 A este respecto, procede declarar, en primer lugar, que el Reglamento nº 3227/76 se limita a definir la naturaleza y el alcance de las obligaciones contempladas en el artículo 79 del Tratado. De ello se desprende que toda inobservancia de una de las obligaciones previstas en dicho Reglamento constituye una infracción del artículo

79 y, por tanto, puede implicar la adopción por parte de la Comisión de alguna de las sanciones previstas en el artículo 83 contra las personas o empresas responsables de dicha infracción.

16 A continuación, procede recordar que no se ha negado el hecho de que, durante el período comprendido entre el 11 y el 14 de mayo de 1990, los materiales nucleares inscritos en los registros contables y de operaciones, para cada zona de balance de materiales, no correspondieron a los que estaban físicamente presentes en el depósito existente en la sede de ANF-Lingen, ya que las variaciones de existencias debidas a la exportación involuntaria de que se trata sólo fueron registradas cuando ésta se descubrió. Así, durante tres días dichos registros no pusieron de manifiesto, respectivamente, ni todas las variaciones de existencias que permitieran determinar en cada momento el inventario contable, ni todos los datos de explotación utilizados para establecer las variaciones de las cantidades y de la composición de los materiales nucleares. El hecho de que los combustibles nucleares siempre estuvieran en poder o de ANF-Lingen o de ANF-Richland no impide que la Comisión haya visto obstaculizada su misión de control, lo que supone incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 10 y 11 del Reglamento nº 3227/76.

17 Por último, tampoco se discute que la exportación de que se trata se produjera sin que la Comisión fuera previamente informada, tal como exige el artículo 24 del Reglamento nº 3227/76. El hecho de que la exportación se efectuara involuntariamente no pueden desvirtuar esta constatación.

18 Se desprende de todo lo anterior que el primer motivo no puede acogerse.

Sobre el motivo basado en la necesidad de una infracción flagrante

19 ANF-Lingen reprocha a la Comisión que le haya impuesto la sanción impugnada por infracciones que ya habían terminado. Dicha sanción tiene carácter de multa coercitiva destinada a poner término a una situación ilegal actual y deja de estar justificada desde el momento en que dicha situación ya no existe. Ahora bien, ANF-Lingen no estaba cometiendo ninguna infracción el 1 de agosto de 1990, fecha de la Decisión impugnada. En efecto, nadie discute que la exportación involuntaria de que se trata constituyó un caso aislado, producido por el concurso de una serie de circunstancias fortuitas. Además, las modificaciones del sistema de

organización relativas a la manipulación de los contenedores para el transporte, adoptadas por ANF-Lingen al día siguiente del descubrimiento de la exportación involuntaria y que entraron en vigor antes del 1 de agosto de 1990 excluían, en opinión de la demandante, cualquier posibilidad de que el incidente se repitiera.

20 A este respecto, basta con señalar que el artículo 83 enumera las sanciones que la Comisión puede adoptar en función de la gravedad de la infracción detectada sin distinguir si la infracción ha cesado o no.

21 Además, como la Comisión destaca pertinentemente, el artículo 83 garantiza la eficacia del Capítulo VII del Tratado al prever amplias competencias para dicha Institución en materia de sanciones, incluso no pecuniarias. Dicho objetivo es conforme con la intención de los autores del Tratado de dotar a la Comisión de los medios necesarios para llevar a cabo, en particular, la misión de Euratom definida en la letra e) del artículo 2 del Tratado, a saber, garantizar que los materiales nucleares no se utilicen para fines distintos de aquellos a los que están destinados. En estas circunstancias, la Comisión estaba facultada para adoptar la medida impugnada aunque la infracción ya hubiera cesado.

22 De ello se desprende que el segundo motivo de ANF-Lingen debe igualmente desestimarse.

Sobre el motivo basado en la proporcionalidad de la sanción

23 ANF-Lingen declara, en primer lugar, que la Comisión exageró la gravedad de las infracciones imputadas a la demandante, dado que en ningún momento éstas impidieron a dicha Institución ejercer su misión de control. Además, hay que tener en cuenta que las infracciones de los artículos 10, 11 y 24 del Reglamento nº 3227/76, así como del código 1.3.2 de la Decisión, de 5 de junio de 1985 constituyen un concurso ideal, ya que el incidente de que se trata implica un hecho único que viola varias normas.

24 En segundo lugar, ANF-Lingen estima que la sanción impuesta era innecesaria. Por una parte, con arreglo al artículo 81 del Tratado, la Comisión dispone de amplias facultades de control para enviar inspectores a las empresas para controlar los minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales, así como para asegurarse de la observancia de lo dispuesto en el artículo 77. Por otra parte, las medidas adoptadas por ANF-Lingen a partir del descubrimiento del incidente hicieron superfluo el sometimiento al régimen de administración de la empresa. Por lo demás, dicha sanción sólo consistió en cuatro visitas a la empresa de los administradores quienes, en razón de la colaboración prestada por ANF-Lingen, se limitaron a formular algunas recomendaciones.

25 Según ANF-Lingen, dichas circunstancias justifican que el Tribunal de Justicia cambie la sanción impuesta por la menos grave de la amonestación, en el sentido de la letra a) del artículo 83 del Tratado.

26 A este respecto, procede observar que las disposiciones destinadas a evitar que los materiales nucleares sean utilizados para fines distintos de aquellos a los que sus usuarios han declarado destinarlos son fundamentales para cumplir la misión de Euratom, especificada en los artículos 1 y 2 del Tratado. A este respecto, la observancia de las normas, controlada por la Comisión, de conformidad con los artículos 77, 79, 81 y 83 del Tratado, es esencial. De ello se desprende que todo incumplimiento de dichas normas por parte de la empresa constituye una violación grave.

27 El hecho de que las distintas infracciones de que se acusa a ANF-Lingen en el caso de autos constituyan un concurso ideal no puede alegarse para justificar la adopción de una sanción menos severa. Por el contrario, y como se desprende de diversos ordenamientos jurídicos nacionales, es evidente que en tales casos, procede imponer la sanción más grave de las aplicables.

28 Además, la necesidad de la sanción impugnada queda demostrada por el hecho de que permite imponer medidas con el objeto de evitar que infracciones similares puedan volver a cometerse en el futuro. En el contexto de su misión, el órgano colegiado de administradores puede, en efecto, dar instrucciones precisas e impo-

nerlas, en su caso, contra la voluntad de la dirección de la empresa, mientras que la posibilidad que tiene la Comisión de enviar inspectores encargados simplemente de verificar la contabilidad es manifiestamente insuficiente al respecto.

29 Además, procede observar que la actitud cooperativa que hay que reconocer que ANF-Lingen demostró, tampoco puede invocarse para cuestionar la necesidad de la sanción impuesta. En efecto, no está demostrado que sin esta última las mejoras adoptadas por la empresa únicamente por su propia iniciativa hubieran satisfecho plenamente a la Comisión. Por lo demás, como se desprende del informe de los administradores, los principales puntos débiles de las estructuras y de la organización operacional de ANF-Lingen no se eliminaron hasta noviembre y diciembre de 1990.

30 Habida cuenta de estas consideraciones, procede declarar que este último motivo carece de fundamento. De ello se desprende que la petición de que la sanción impuesta fuera conmutada por la de amonestación no puede acogerse.

31 Como ninguno de los motivos formulados por ANF-Lingen ha podido ser acogido, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

32 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Por haber sido desestimados los motivos formulados por ANF-Lingen, procede condenarla en costas, comprendidas las de la petición de ejecución inmediata de las Decisiones impugnadas, así como las de las peticiones de transmisión del informe de evaluación de los responsables encargados de la colocación bajo administración.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a ANF-Lingen, comprendidas las de las peticiones de ejecución inmediata de las Decisiones impugnadas y de transmisión del informe de evaluación de los responsables encargados del sometimiento al régimen de administración.**

Kakouris Mancini

Schockweiler Díez de Velasco Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de enero de 1993.

El Secretario

J.-G Giraud

El Presidente de la Sala Sexta

C. N. Kakouris