2. El artículo 83 del Tratado CEEA confiere a la Comisión amplias competencias para sancionar las infracciones de las normas en materia de control de seguridad cometidas por las empresas, para permitirle llevar a cabo 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. Ante estas circunstancias, la Comisión estaba facultada para adoptar la medida impugnada aunque la infracción ya hubiera cesado.

3. 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, controlada por la Comisión, de las normas adoptadas con este fin es esencial. De ello se desprenden que todo incumplimiento de dichas normas por parte de una empresa nuclear constituye una violación grave que justifica una sanción severa. A este respecto puede decidirse el sometimiento a un régimen de administración lo que, en algunos casos, resulta necesario para evitar la repetición de infracciones similares, ya que únicamente pueden darse instrucciones precisas a la empresa dentro de su propio contexto, y, en caso necesario, imponerse contra su voluntad.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-308/90 *

I. Hechos

A. *Marco jurídico*

1. A tenor del artículo 83 del Capítulo VII titulado «Control de seguridad» del Título II del Tratado Euratom:

«1. En caso de incumplimiento por parte de las personas o empresas de las obligaciones que se les asigna en el presente Capítulo, la Comisión podrá imponerles sanciones.

Estas sanciones consistirán, por orden de gravedad, en:

a) una amonestación;

b) la supresión de ventajas especiales, como ayuda financiera o técnica;

* Lengua de procedimiento: alemán.

c) la colocación de la empresa, durante un período máximo de cuatro meses, bajo la administración de una persona o de un órgano colegiado, designado de común acuerdo entre la Comisión y el Estado del que dependa la empresa;

d) la retirada, total o parcial, de los materiales básicos o materiales fisionables especiales.

2. Las decisiones tomadas por la Comisión en aplicación del apartado precedente y que entrañen la obligación de entregar los materiales serán títulos ejecutivos. Podrán ser ejecutadas en los territorios de los Estados miembros en las condiciones establecidas en el artículo 164.

No obstante lo dispuesto en el artículo 157, los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones de la Comisión que impongan las sanciones previstas en el apartado precedente tendrán efecto suspensivo. Sin embargo, el Tribunal de Justicia podrá, a instancia de la Comisión o de cualquier Estado miembro interesado, ordenar la ejecución inmediata de la decisión.

Un procedimiento legal apropiado garantizará la tutela de los intereses lesionados.

3. La Comisión podrá dirigir a los Estados miembros recomendaciones sobre las disposiciones legales o reglamentarias destinadas a asegurar en sus territorios el cumplimiento de las obligaciones que resultan del presente Capítulo.

4. Los Estados miembros deberán asegurar la ejecución de las sanciones y, si hubiere lugar, la reparación de las consecuencias de la infracción por el autor de la misma.»

2. Con arreglo al artículo 77 del Capítulo VII del Tratado Euratom, la Comisión deberá asegurarse de que en el territorio de los Estados miembros:

«a) los minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales no se destinan a usos distintos de los declarados por los usuarios;

b) [...]».

3. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 79 del Tratado Euratom:

«La Comisión exigirá la elaboración y la presentación de relaciones detalladas de las operaciones con miras a facilitar la contabilidad de los minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales utilizados o producidos. La misma obligación existirá respecto de los materiales básicos y materiales fisionables especiales transportados.

Quienes estén sujetos a tal obligación notificarán a las autoridades del Estado miembro interesado las comunicaciones que dirijan a la Comisión en virtud del artículo 78 y del párrafo primero del presente artículo.

La naturaleza y alcance de las obligaciones a que se refiere el párrafo primero del presente artículo se definirán en un reglamento elaborado por la Comisión y aprobado por el Consejo.»

4. Dichas obligaciones fueron definidas por el 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), modificado por el Reglamento (Euratom) nº 220/90 de la Comisión, de 26 de enero de 1990 (DO L 22, p. 56). Mediante Decisión Euratom, de 5 de junio de 1985, la Comisión adoptó disposiciones particulares de explotación para la sociedad Advanced Nuclear Fuels (en lo sucesivo, «ANF-Lingen»), con domicilio en Lingen, República Federal de Alemania.

Los artículos 10 y 11 del Reglamento nº 3227/76 están redactados del modo siguiente:

«*Artículo 10*

Los registros contables deberán poner de manifiesto para cada zona de balance de materiales:

a) todos los cambios en el inventario, para poder determinar en cada momento el inventario contable;

b) todos los resultados de las mediciones y recuentos utilizados para la determinación del inventario físico;

c) todas las correcciones efectuadas en lo que se refiere a los cambios en el inventario, los inventarios contables y los inventarios físicos.

Para todos los cambios en el inventario y los inventarios físicos, los registros contables indicarán, para cada lote de materiales nucleares, la identificación de los materiales, los datos del lote y los datos de origen. Las cantidades de uranio, torio y plutonio figurarán por separado para cada lote de materiales nucleares. Deberán indicarse, además, para cada cambio en el inventario, la fecha del cambio y, en su caso, la zona de balance de materiales remitente y la zona de balance de materiales destinataria, o el destinatario.

Artículo 11

Los registros de operaciones comprenderán, para cada zona de balance de materiales, eventualmente:

a) los datos de explotación utilizados para establecer las variaciones en las cantidades y en la composición de los materiales nucleares;

b) las informaciones obtenidas mediante contraste de los depósitos y aparatos y mediante muestreo y análisis, las modalidades de control de la calidad de las medidas, y la estimación de los errores aleatorios y sistemáticos resultantes;

c) la descripción del proceso seguido para preparar y realizar un inventario físico y para lograr que dicho inventario sea exacto y completo;

d) la descripción de las medidas adoptadas para determinar la causa y la magnitud de cualquier pérdida accidental o no medida que pudiera producirse.»

Con arreglo al artículo 24 de dicho Reglamento, toda exportación de materiales básicos o de materiales fisionables especiales con destino a un tercer Estado debe ser previamente notificado a la Comisión. Dicha notificación debe recibirse en la Comisión ocho días laborables antes de la preparación de los materiales para su envío. En la letra c) del artículo 24, se establece:

«Esta notificación, de conformidad con el formulario que figura en el Anexo V, especificará, entre otros aspectos:

— la identificación y, si fuera posible, la cantidad y la composición previstas de los materiales que deberán transferirse, así como la zona de balance de materiales de la que procedan,

— el Estado al que se destinen los materiales nucleares,

— la fecha y el lugar en que se prepararán los materiales nucleares para su envío,

— las fechas aproximadas de envío y de llegada de los materiales nucleares,

— el uso que hayan hecho de dichos materiales las personas y empresas interesadas.»

5. El tenor del código 1.3.2. de la Decisión de la Comisión, de 5 de junio de 1985, sobre las disposiciones particulares de control para ANF-Lingen, es el siguiente:

«Si la empresa exporta o importa regularmente una cantidad global considerable de materia, a/o del mismo Estado respectivamente, se requerirá una notificación previa a la Comisión, como se prevé en los artículos 24 y 25 del Reglamento nº 3227/76 de la Comisión, aunque las operaciones individuales no excedan de un kilogramo efectivo» *(traducción no oficial).*

6. El artículo 81 del Tratado Euratom establece que «la Comisión podrá enviar inspectores a los territorios de los Estados miembros». El párrafo segundo de dicho artículo dice así:

«Previa presentación de un documento que acredite su condición, los inspectores tendrán acceso, en cualquier momento, a todos los lugares y a todo tipo de información, así como a cualquier persona que, por su profesión, se ocupe de materiales, equipos o instalaciones sometidos al control previsto en el presente Capítulo, en la medida necesaria para controlar los minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales, así como para asegurarse de la observancia de las disposiciones previstas en el artículo 77. Si el Estado interesado lo solicitare, los inspectores designados por la Comisión serán acompañados por representantes de las autoridades de dicho Estado, siempre que dichos inspectores no sufran por ello retrasos o molestias en el ejercicio de sus funciones.»

B. *Los Hechos*

7. La empresa ANF-Lingen explota una fábrica que recibe regularmente materiales nucleares de la empresa Advanced Nuclear Fuels, sita en Richland, en los Estados Unidos de América (en lo sucesivo, «ANF-Richland»).

Mediante su Decisión 90/413/Euratom, de 1 de agosto de 1990, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 83 del Tratado Euratom (DO L 209, p. 27), la Comisión colocó a ANF-Lingen bajo la administración de un órgano colegiado 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 II del Tratado Euratom. Mediante 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), la Comisión designó a los miembros del órgano colegiado encargado de dicha administración de ANF-Lingen.

8. La Comisión adoptó las mencionadas Decisiones 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 ANF-Richland, sin que esta exportación se hubiera declarado previamente.

9. 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 (UO_2) 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.»

10. Cuando el 15 de mayo de 1990 se descubrió que se había transportado el uranio enriquecido a ANF-Richland, ANF-Lingen registró enseguida en sus libros el cambio en el inventario, con arreglo a lo prescrito por los artículos 10 y 11 del Reglamento nº 3227/76, antes citado.

11. Con arreglo a la Ley alemana sobre las actividades nucleares, ANF-Lingen también informó del incidente al Ministerio de Medio Ambiente de Baja Sajonia. Dicho Ministerio procedió, el 23 de mayo de 1990, a una investigación en ANF-Lingen y le ordenó que completara las normas de explotación internas que rigen su establecimiento. ANF-Lingen cumplió inmediatamente lo requerido y, además, procedió por propia iniciativa a efectuar modificaciones adicionales de dichas normas.

12. Las autoridades alemanas comprobaron que no hubo en ningún momento riesgo de radiactividad para el personal de la instalación ni para el medio ambiente.

13. El 31 de mayo y el 1 de junio de 1990 inspectores de la Comisión efectuaron a su vez una inspección de la instalación de ANF-Lingen. Sobre la base de dicho informe la Comisión, en una carta de fecha 29 de junio de 1990, estimó en particular:

«[...] visto el informe de los inspectores, la Comisión no está en situación de garantizar, en lo que respecta al transporte declarado de combustibles nucleares realizado junto con un transporte de rutina de contenedores vacíos, que, en el territorio de la Comunidad, los materiales fisionables especiales de que se trata no hayan sido utilizados para fines distintos a los que sus usuarios declararon destinarlos».

14. Los días 4 y 6 de julio de 1990, la Comisión procedió a una nueva inspección en la fábrica de ANF-Lingen con el fin de inventariar el conjunto de existencias. El objetivo de dicho inventario era:

— Controlar los registros de operaciones y tener conocimiento de los inventarios contables;

— controlar el inventario físico efectuado el 4 de julio de 1990 mediante identificación, recuento de lotes, pesada, mediciones no destructivas y toma de muestras para análisis;

— fijar, quitar o sustituir los sellos que guardan los patrones de calibración y las muestras de análisis;

— asegurar que las obligaciones particulares de control que incumben a la Comunidad en virtud de acuerdos celebrados con países terceros fueron respetados.

Mediante carta de 1 de agosto, la Comisión comunicó a ANF-Lingen

«que se desprende del informe de los inspectores de la Comisión que los controles efectuados no dan lugar a observaciones particulares por parte de la Dirección de Control de Seguridad de Euratom».

15. El mismo día, la Comisión adoptó la Decisión 90/413, antes citada. El tenor de los artículos 1, 2 y 3 de dicha Decisión es el siguiente:

«Artículo 1

La empresa "Advanced Nuclear Fuels GmbH" ha infringido el artículo 79 del Tratado Euratom, tal como queda precisado por los artículos 10, 11 y 24 del Reglamento (Euratom) nº 3227/76 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,

— las variaciones en la composición de los materiales nucleares.

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.»

16. En los considerandos de la Decisión, la Comisión estima, en particular:

«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.»

El 20 de agosto de 1990, la Comisión designó a las personas encargadas de dicha misión de administración.

17. Al término de su misión, el órgano colegiado de administración presentó el informe de evaluación a la Comisión, que publicó la Comunicación sobre la ejecución de la Decisión 90/413/Euratom (DO 1991, C 46, p. 3).

18. En ningún momento ANF-Lingen se opuso a ninguna de las medidas de investigación, de inventario o de administración. ANF-Lingen prestó una colaboración continua a todos los niveles.

C. *Procedimiento*

19. El recurso de ANF-Lingen se presentó en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de octubre de 1990.

20. Mediante auto de 7 de diciembre de 1990, el Tribunal de Justicia estimó la petición de la Comisión, de 7 y 15 de noviembre, destinada a que se ordenara la ejecución inmediata de las Decisiones impugnadas.

21. Mediante auto de 20 de marzo de 1991, el Tribunal de Justicia denegó la petición de ANF-Lingen que tenía por objeto que se le transmitiera el informe de evaluación de los responsables encargados de su administración y unió al examen del fondo la decisión

sobre la petición de transmisión de dicho informe al Tribunal de Justicia.

22. Como anexo al escrito de réplica, ANF-Lingen transmitió al Tribunal de Justicia el informe de evaluación de los responsables de su administración.

23. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

24. Mediante decisión de 3 de junio de 1992, el Tribunal de Justicia, con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, acordó atribuir el asunto a la Sala Sexta.

II. Pretensiones de la partes

25. *ANF-Lingen* solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que las Decisiones de la demandada de 1 de agosto de 1990 (90/413/Euratom) y de 20 de agosto de 1990 son nulas e inexistentes.

2) *Con carácter subsidiario:*

Modifique las Decisiones de la demandada de 1 de agosto de 1990 (90/413/Euratom) y de 20 de agosto de 1990 sustituyendo la sanción pronunciada contra la demandante por la de amonestación prevista por la letra a) del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 83.

26. La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Ordene la ejecución inmediata de las Decisiones de la Comisión, de 1 de agosto de 1990 (90/413/Euratom) y de 20 de agosto de 1990 [C(90) 1707], con arreglo al apartado 2 del artículo 83 del Tratado CEEA.

2) Desestime el recurso por infundado.

3) Condene en costas a la demandante.

III. Motivos y alegaciones de las partes

27. *ANF-Lingen* expone esencialmente tres motivos contra las Decisiones 90/413 y 90/465. Principalmente, ANF-Lingen estima que ambas Decisiones son nulas, por un lado, porque las sanciones previstas por el artículo 83 del Tratado CEEA sólo pueden imponerse para poner término a infracciones persistentes y, por otro lado, porque no se le puede imputar ninguna infracción de las obligaciones impuestas por las normas comunitarias sobre el control de seguridad. Con carácter subsidiario, ANF-Lingen considera que la sanción impuesta es desproporcionada y excesiva.

Principales pretensiones

28. Según ANF-Lingen, la naturaleza jurídica de las «sanciones» previstas en el artículo 83 aún no ha sido determinada por el

Tribunal de Justicia. Habría que examinar si dichas sanciones asumen una función de retorsión y de prevención o una función destinada a poner fin a una infracción persistente y a la que hay que poner término restableciendo una situación legal. ANF-Lingen estima que las sanciones previstas en el artículo 83 del Tratado CEEA sólo pueden considerarse medidas coercitivas administrativas dirigidas a poner término a las infracciones flagrantes.

El uso en el artículo 83 del Tratado del concepto genérico de «sanción» no permite deducir que las cuatro sanciones previstas en dicha disposición ejerzan una función de retorsión o de prevención. Según la demandante, el Derecho comunitario primario reúne bajo este concepto genérico diferentes instrumentos que cumplen distintas funciones y, por consiguiente, hay que examinar en cada caso particular si la «sanción» de que se trata tiene carácter de retorsión y de prevención (función multa) o carácter coercitivo (función multa coercitiva). Las sentencias del Tribunal de Justicia, de 15 de julio de 1970, ACF Chemiefarma/Comisión (41/69, Rec. p. 661), Buchler/Comisión (44/69, Rec. p. 733), y Boehringer Mannheim/Comisión (45/69, Rec. p. 769), se refieren exclusivamente a la sanción de multa en el sentido del artículo 15 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado CEE (DO 13, p. 204; EE 08/01, p. 22) y no dicen nada sobre la naturaleza de otras sanciones, como las previstas por el artículo 83 del Tratado. Según el Tribunal de Justicia, la multa es una pena destinada a prevenir los incumplimientos de las obligaciones y a castigar las infracciones cometidas. La multa puede imponerse aunque la infracción haya cesado, mientras que la multa coercitiva está destinada a poner término a una infracción flagrante. De las cuatro sanciones previstas en el artículo 83 del Tratado, la amonestación, la supresión de ventajas especiales y la retirada de los materiales básicos o materiales fisionables especiales tienen una función de retorsión y de prevención.

La colocación de la empresa bajo administración prevista en la letra c) del apartado 1 del artículo 83 del Tratado no tiene esta función. Dicha administración, a imagen de aquélla en materia de quiebra, está dirigida hacia el futuro con el fin de salvaguardar una situación regular. Su función es la de la multa coercitiva. La colocación de una empresa bajo administración, prosigue la demandante, se justifica si la empresa de que se trata no garantiza el respeto de las obligaciones que se le imponen, si los dirigentes son indignos o incapaces o si se temen infracciones sin que sea necesario, sin embargo, el cierre de la empresa.

Según la demandante, la Comisión le impuso la sanción de ser colocada bajo administración por su carácter de pena y de retorsión. Ahora bien, dicha actitud es contraria a Derecho, ya que varios argumentos militan en favor de la tesis según la cual la colocación bajo administración prevista en la letra c) del apartado 1 del artículo 83 tiene una función de coerción y no de retorsión.

29. En primer lugar, está el tenor del apartado 1 del artículo 83 del Tratado CEEA. Esta disposición parte del principio de que la infracción existe en el momento en que se imponen las sanciones.

También la doctrina atribuye tal naturaleza a la sanción prevista en la letra c) del apartado 1 de dicho artículo 83.

También es pertinente citar la segunda frase del párrafo segundo del apartado 2 de dicho

artículo. Al prever la posibilidad de que el Tribunal de Justicia ordene la ejecución inmediata de la Decisión de la Comisión, contra la cual se haya interpuesto un recurso, esta disposición parte del principio de que las sanciones previstas en el apartado 1 de dicho artículo tienen por objeto que se respeten las situaciones conformes al Tratado y que cesen las infracciones persistentes. Una pena, como reacción *a posteriori* ante una infracción pasada, no necesita ser inmediatamente ejecutada.

Además, hay que tener en cuenta el apartado 4 del artículo 83 del Tratado Euratom. El Tratado no necesitaría prever que los Estados miembros deben garantizar la ejecución de las sanciones y, en su caso, la reparación de las infracciones por los autores de las mismas, si no partiera del principio de que se requiere una infracción flagrante como requisito para imponer dicha sanción.

Por último, si el Tratado CEEA hubiera querido conferir a la Comisión, mediante su artículo 83, la facultad de imponer una pena *a posteriori,* así hubiera debido figurar claramente en el Tratado. El Derecho comunitario sólo contiene disposiciones de naturaleza penal con carácter excepcional. De este modo, los artículos 36 y 65 del Tratado CECA distinguen entre la multa y la multa coercitiva. Lo mismo ocurre con los artículos 15 y 16 del Reglamento nº 17 del Consejo. La multa tiene carácter de pena mientras que la multa coercitiva se propone incitar a una persona a cumplir una obligación determinada que no se ha observado. El hecho de que el Tratado CEEA no prevea, en el catálogo, sanciones previstas en el artículo 83, la fijación de una multa aboga en favor de la tesis según la cual las medidas que deben adoptarse deben pretender que se respete una situación conforme al Tratado, mediante el cese de una infracción flagrante.

30. A continuación, ANF-Lingen considera que el 1 de agosto de 1990, fecha de la Decisión 90/413, no había infracción, ni siquiera cometida por negligencia, de las obligaciones que le incumbían con arreglo a lo dispuesto en el artículo 79 del Tratado CEEA, a los artículos 10, 11, 24 y 32 del Reglamento nº 3227/76, antes citado, y al código 1.3.2 de la Decisión de la Comisión, de 5 de junio de 1985, sobre las disposiciones particulares de control relativas a dicha empresa. Por tanto, la sanción impuesta es contraria a Derecho, ya que no tenía por objeto restablecer una situación legal, al no haber subsistido en ese momento ninguna infracción.

31. A este respecto, ANF-Lingen precisa que ninguno de sus colaboradores cometió falta alguna en relación a la observancia de las obligaciones derivadas del artículo 79 del Tratado CEEA como se precisa en los artículos 10, 11 y 24 del Reglamento nº 3227/76, y derivadas de la Decisión de la Comisión, de 5 de junio de 1985. A este respecto, ANF-Lingen precisa:

— Que la exportación a Estados Unidos no fue previamente notificada ya que ni siquiera estaba prevista, y que los materiales fueron transportados involuntariamente, por lo que, en consecuencia, no existe infracción del artículo 24 del Reglamento nº 3227/76;

— que hasta el descubrimiento del transporte involuntario, el 16 de mayo de 1990, los materiales de que se trata figuraban en el inventario contable; que, por

consiguiente, no pudo indicarse ningún cambio en el inventario; y que, por tanto, tampoco hubo infracción de los artículos 10 y 11 del Reglamento nº 3227/76;

— que según los registros, los materiales nucleares de que se trata figuraban en la zona de balance de materiales; que, por consiguiente, después de verificar el transporte involuntario, los registros de operaciones pudieron rectificarse, y que, también por esta razón, no hubo infracción del artículo 11 del Reglamento nº 3227/76;

— que el cambio en el inventario fue inscrito en los registros contables inmediatamente después del descubrimiento del transporte involuntario, de modo que, también por esta razón, tampoco hubo infracción del código 3.1.2 de la Decisión de 5 de junio de 1985.

El único hecho exacto consiste en que el inventario inscrito por los colaboradores de ANF-Lingen en los registros elaborados con arreglo a los artículos 10, 11 y 24 del Reglamento nº 3227/76 encerró durante varios días —del 12 al 15 de mayo de 1990— un excedente de 150 kg.

32. ANF-Lingen añade que el error involuntario se refería a la manipulación de los contenedores de transporte. Ahora bien, las disposiciones relativas a dicha manipulación no dependen de las normas relativas al control de seguridad del Capítulo VII del Título del Tratado Euratom, sino que forman parte de las «normas de manipulación ANFG 10.105 transportes de dióxido de uranio, de 14 de octubre de 1987» cuya observancia controla la autoridad de control nuclear. Con arreglo a dichas normas internas de explotación, los contenedores de UO_2 que llegan a ANF-Lingen debían almacenarse exclusivamente en la zona de almacenamiento de los combustibles nucleares.

Dichas normas internas de explotación no fueron observadas en este caso. No obstante, la exportación involuntaria no puede considerarse automáticamente una violación de dichas normas internas de explotación y una infracción grave de las obligaciones esenciales del Tratado Euratom y del Reglamento nº 3227/76 al mismo tiempo, como pretende la Comisión. En efecto, sólo puede hablarse de infracción de las obligaciones contenidas en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 83 del Tratado CEE cuando la acción u omisión de las personas o empresas está directamente vinculada a la ejecución de las obligaciones que figuran en las normas del Tratado Euratom y del Reglamento nº 3227/76. A falta de ese vínculo directo, cuando la acción u omisión de la persona o empresa se refiera a otro ámbito, ello provocaría indirectamente, como máximo, errores provisionales, pero inmediatamente rectificables, en los registros. Estos efectos secundarios de un incumplimiento en otro ámbito no pueden considerarse una infracción de las obligaciones mencionadas en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 83 del Tratado CEEA.

Para poder reprochar a ANF-Lingen una infracción por negligencia de las obligaciones derivadas del Tratado y de las disposiciones adoptadas para aplicarlo, se requeriría, además del simple nexo causal, la imputabilidad a ANF-Lingen como falta. No obstante, no es éste el caso.

ANF-Lingen añade que a nadie se le ocurriría pensar que la destrucción, en particular, por incendio accidental, de la contabilidad relativa al uranio constituiría una infracción del Derecho comunitario, o que las inscripciones en los registros que no correspondieran a la realidad tras haberse verificado la desaparición de materiales radiactivos robados, constituirían un incumplimiento de las obligaciones previstas por el Tratado y sancionables con arreglo a su artículo 83.

33. Por último, ANF-Lingen discute que la Comisión se haya visto imposibilitada para ejercer la misión que le incumbe en virtud del Tratado Euratom. En efecto, el destino de los combustibles nucleares involuntariamente transportados hubiera podido determinarse de manera certera. Dicho combustible permaneció bajo el control de ANF-Lingen y de ANF-Richland. Y la Comisión fue informada inmediatamente del incidente de que se trata.

Por consiguiente, las inspecciones que se ordenaron sólo podían estar destinadas a determinar si las normas internas de explotación de ANF-Lingen excluían que pudiera reproducirse un incidente del género o si era necesario adoptar otras normas complementarias. La Comisión hubiera podido decidirlo tan sólo sobre la base de los informes de inspección de 31 de mayo y de 1 de junio de 1990, y de 4, 5 y 6 de julio de 1990. Tras la verificación de la involuntariedad del transporte y del carácter ineluctable de sus consecuencias sobre los diferentes registros, rectificados al descubrirse el incidente, la Comisión hubiera podido ejercer su misión de control de seguridad asegurándose de que en el territorio de la Comunidad los materiales fisionables especiales no se habían destinado a usos distintos de los declarados por los usuarios. Ya el 2 de junio de 1990, los inspectores llegaron a un grado de certeza sobre todos los aspectos e informaron de ello a la Comisión, quien no les rebatió. Después de dicha fecha, la posibilidad de que la Comisión cumpliera su misión de control no se vio en peligro. Consiguientemente, no hubo infracción y, por lo tanto, la sanción impuesta es ilegal.

34. La *Comisión* declara, con carácter liminar, que por tranquilizadoras que sean las comprobaciones efectuadas sobre la inexistencia de peligro radiactivo en relación al incidente de mayo de 1990, este hecho no afecta en absoluto a la realidad de los incumplimientos detectados y que se basan en hechos, por otro lado, no rebatidos.

La Comisión describe a continuación los medios de investigación y los procedimientos de que dispone para llevar a cabo la misión del artículo 77 del Tratado, consistente en comparar los materiales nucleares registrados en los libros con los materiales físicamente presentes en las instalaciones. Este sistema de control se basa, por un lado, en una obligación general impuesta a los explotadores de elaborar y presentar registros de operaciones, cuya observancia controlen los inspectores de la Comisión y, por otro lado, en un control *in situ* de los minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales efectuado por inspectores de la Comisión.

De ello se desprende que las meras modificaciones de quienes llevan a cabo la explotación no bastan para fundamentar la convicción de la Comisión en el sentido del artículo 77 del Tratado. Siempre será necesario asegurarse *in situ* de la conformidad de los registros contables por la presencia física de los materiales nucleares.

A la vista de la información transmitida por ANF-Lingen el día del descubrimiento del incidente de mayo de 1990, la Comisión estima que tenía la obligación de comprobar los hechos mediante una inspección del establecimiento efectuada los días 31 de mayo y 1 de junio de 1990. El resultado de dicha inspección confirmó los hechos y, por consiguiente, las infracciones de lo dispuesto en el Reglamento nº 3227/76 y de la Decisión de la Comisión, de 5 de junio de 1985, antes citados. La falta de correspondencia entre el inventario contable ANF-Lingen y el inventario físico no permitió a la Comisión asegurarse de que «en los territorios de los Estados miembros los materiales fisionables especiales no fueron destinados a usos distintos de los declarados por los usuarios».

Además, el comportamiento negligente de ANF-Lingen incitó a la Comisión a averiguar si se trataba de un caso aislado o si se habían producido otros casos del mismo tipo sin se que se hubieran descubierto. Por consiguiente, la Comisión decidió inventariar todas las existencias de materiales de ANF-Lingen. El inventario efectuado los días 4, 5 y 6 de julio de 1990 demostró que aquel incidente de mayo de 1990 constituía un caso único.

35. En opinión de la Comisión, el artículo 83 del Tratado sólo le permite sancionar con la colocación bajo administración si la infracción persiste. En efecto, este artículo forma parte de las normas de Derecho primario, que prevén medidas coercitivas, y están vinculadas, por su significado, al Capítulo VII del Título II del Tratado, cuya eficacia garantiza.

Según la Comisión, hay numerosas disposiciones de Derecho primario que permiten imponer sanciones que se dividen en multas y multas coercitivas. La multa sanciona la infracción de un norma jurídica (función disuasoria) y debe impedir que aquélla se repita, y la multa coercitiva incita a respetar una obligación impuesta. La Comisión añade que si bien el artículo 83 del Tratado CEEA utiliza el concepto genérico de sanción, también permite en la práctica recurrir tanto a las multas como a las multas coercitivas. De este modo, el concepto de sanción en el sentido del artículo 83 del Tratado CEEA comprende tanto las medidas destinadas a castigar una infracción de las normas jurídicas y a prevenir otras infracciones como las medidas destinadas a incitar la observancia de una obligación impuesta (efecto de la multa coercitiva).

La Comisión cita a continuación las sentencias de 15 de julio de 1970, 41/69, 44/69, 45/69, antes citadas, según las cuales la facultad de la Comisión para imponer sanciones no se ve afectada en absoluto por el hecho de que el comportamiento constitutivo de la infracción y la posibilidad de sus efectos perjudiciales hayan cesado.

Para cumplir la tarea que corresponde a la Comisión con arreglo a la letra e) del artículo 2 del Tratado CEEA, el propio Tratado le ha atribuido amplias competencias que incluyen la posibilidad de imponer sanciones severas (que no implican sanciones pecuniarias). Ello revela la firme voluntad de ejecución inherente al Tratado, muy comprensible habida cuenta de los peligros que supone la utilización incontrolada de la energía nuclear. Ante estas circunstancias, sería absurdo querer atribuir a los autores

del Tratado la intención de sancionar únicamente los comportamientos ilícitos persistentes y no las infracciones que han cesado. De adoptar el razonamiento de ANF-Lingen, la Comisión también debería tolerar las entregas de plutonio no declaradas, sin sancionarlas, si fuera ulteriormente informada y si los registros contables fueran corregidos en consecuencia.

36. La Comisión estima que el incidente de mayo de 1990 de que se trata constituye un incumplimiento por negligencia de los artículos 10, 11 y 24 del Reglamento nº 3227/76.

El citado artículo 24 fue objetivamente infringido porque la exportación de materiales nucleares no fue previamente notificada por ANF-Lingen a la Comisión. Hubo, efectivamente, un envío de materiales nucleares no declarado y no registrado en los documentos contables y de explotación.

Ya que el inventario contable no pudo determinarse durante varios días y, por consiguiente, no pudo determinarse «en cada momento», ANF-Lingen infringió la letra a) del artículo 10 del Reglamento nº 3227/76.

Además, no se observó la letra a) del artículo 11 del citado Reglamento.

Por otro lado, por ser ANF-Lingen una empresa en el sentido de la letra b) del artículo 196 del Tratado CEEA, ésta cometió una falta que bastaría para comprobar que la empresa no respetó sus obligaciones. Como propietaria responsable, la demandante debería admitir que sus colaboradores han cometido una falta en el ejercicio de las actividades de explotación.

Tan sólo se plantearían cuestiones de causalidad si terceros, ajenos al ámbito de responsabilidad de la demandante, hubieran podido dar pie a los hechos criticados. No es éste el caso.

Pretensiones subsidiarias

37. *ANF-Lingen* considera que la Decisión 90/413 incurre en causa de nulidad. La sanción impuesta es, por una parte, desproporcionada habida cuenta, en primer lugar, del comportamiento de ANF-Lingen y, en segundo lugar, de que la infracción no fue particularmente grave y que, por otra parte, no es ni adecuada ni necesaria para la consecución de los objetivos formulados por la Comisión con miras a justificar su colocación bajo administración.

38. ANF-Lingen expone, en primer lugar, que desde su creación y hasta el día del incidente de que se trata, su comportamiento nunca ha recibido críticas negativas. Agentes de la Comisión han elogiado a ANF-Lingen en diversas ocasiones.

ANF-Lingen también destaca que con ocasión del incidente de mayo de 1990, adoptó inmediatamente por iniciativa propia medidas que garantizaban que no pudiera reproducirse un incidente así. Cuando se adoptó la Decisión 90/413 de 1 de agosto de 1990, ANF-Lingen ya había comunicado a la Comisión las nuevas normas internas de explotación. En dicha fecha sólo faltaba completar la introducción del sistema de control in-

formatizado. El 1 de agosto de 1990 la Comisión estaba perfectamente informada de todos los hechos relativos al incidente de 9 de mayo de 1990. El 1 de agosto ya no existía ninguna incertidumbre acerca de las medidas de prevención adicionales ya adoptadas por ANF-Lingen.

Las inspecciones efectuadas por los Agentes de la Comisión los días 31 de mayo y 1 de junio y 4, 5 y 6 de julio de 1990 confirmaron, además, que el incidente de mayo de 1990 constituía un caso aislado y excepcional.

Habida cuenta de la actitud de ANF-Lingen, ésta estima que la Comisión hubiera podido optar por una sanción menos grave que la colocación bajo administración.

39. Seguidamente, ANF-Lingen considera que el incidente de mayo de 1990 no implicó infracciones graves de las obligaciones de seguridad que le incumben. ANF-Lingen subrayó una vez más a este respecto que el incidente de que se trata sólo supuso inobservancia de las normas internas de explotación —y no de las obligaciones de control de seguridad— y tuvo como consecuencia ineluctable, en primer lugar, que durante varios días las existencias de dióxido de uranio estaban inscritas erróneamente en los libros y demás documentos y, a continuación, que la exportación no había sido notificada. La lectura de la enumeración de los incumplimientos que figura en particular en el artículo 1 de la Decisión 90/413, da a entender que se cometieron faltas en diferentes lugares de la empresa de ANF-Lingen. De este modo, podría crearse la falsa impresión de que las consecuencias secundarias relativas a los documentos de explotación, las notificaciones de transporte al extranjero y la contabilidad de uranio habrían podido evitarse por las personas responsables si hubieran prestado la atención suficiente.

No obstante, procede subrayar que los incumplimientos enumerados en la Decisión 90/413 sólo son las consecuencias ineluctables de un error en la manipulación de los contenedores de que se trata y que no pueden por sí mismos constituir infracciones graves que justifiquen la colocación bajo administración.

Esta, continúa ANF-Lingen, no puede justificarse afirmando que la Comisión se vio en la imposibilidad de ejercer su misión de control de seguridad. Dicha misión siempre fue posible, ya que el destino del combustible hubiera podido determinarse. Se mantuvo en todo momento bajo el control de ANF-Lingen y de ANF-Richland.

La colocación bajo administración tampoco puede justificarse por el presunto riesgo de sustracción de los combustibles. En efecto, si imagináramos que un tercero quisiera apropiarse ilegalmente del dióxido de uranio mediante un robo durante el transporte, intentaría apropiarse de un contenedor de transporte lleno en el trayecto de Richland a Lingen. No tiene sentido robar un contenedor de transporte vacío durante el viaje de vuelta. Ni la demandante en calidad de expedidora ni la empresa encargada del trans-

porte sabían que dos de los contenedores contenían combustibles nucleares.

La importancia del incidente tampoco sería mayor por tratarse de cantidades ponderales considerables de uranio ya enriquecido, susceptible, según la Comisión, de ser enriquecido más fácilmente a porcentajes de valor estratégico. En efecto, por un lado, no hubo riesgo real de que un tercero se apropiara de los contenedores con etiquetas de vacío. Por otra parte, la afirmación según la cual dicho uranio podría haber sido fácilmente enriquecido a porcentajes de valor estratégico es errónea. El enriquecimiento a «porcentajes de valor estratégico» (es decir, superiores al 90 %) no sería realizable «más fácilmente», sino que requeriría importantes instalaciones de conversión y de enriquecimiento. La posesión ilegal de 150 kg de uranio débilmente enriquecido no facilitó ni aceleró sensiblemente la puesta en práctica de una supuesta intención de producir armas nucleares.

La gravedad de la sanción impuesta no queda atenuada por la limitación de la colocación bajo administración de ANF-Lingen sólo por lo que respecta a los aspectos de control y de seguridad a que se refiere el Capítulo VII del Título II del Tratado. En efecto, en el marco del artículo 83, la sanción sólo podría imponerse por incumplimiento de las obligaciones exigidas por el Capítulo VII. Por consiguiente, la Comisión impuso la única colocación bajo administración permitida por el artículo 83 del Tratado. Esta colocación bajo administración se encuentra limitada a los aspectos regulados en el Capítulo VII.

40. ANF-Lingen considera seguidamente que la colocación de su empresa bajo administración no era necesaria porque la Comisión dispone, con arreglo al artículo 81 del Tratado Euratom de amplias facultades de control que le permiten enviar inspectores encargados de efectuar verificaciones. La colocación bajo administración no se justifica por la necesidad de tener, más allá de las facultades previstas en el citado artículo 81, la posibilidad de dar instrucciones. Dicha posibilidad era superflua dada la gran disponibilidad de ANF-Lingen para cooperar con las autoridades comunitarias y nacionales y habida cuenta de las propias iniciativas de ANF-Lingen para modificar las normas internas de explotación. El 1 de agosto de 1990 no existía el menor indicio que permitiera pensar que ANF-Lingen no hubiera llevado a cabo las mejoras que los inspectores de la demandada hubieran podido sugerirle para su organización, ni que no hubiera estado dispuesta a realizarlas, ni que la demandante se hubiera opuesto a inspecciones de verificación ordenadas por la Comisión con arreglo al artículo 81 del Tratado CEEA.

Además, de hecho no hubo colocación bajo administración. ANF-Lingen expone que el desarrollo de dicha colocación bajo administración fue del modo siguiente:

— El 29 de agosto de 1990, el órgano colegiado encargado de la administración visitó la empresa ANF-Lingen para una primera entrevista preparatoria.

— Los días 20 y 21 de septiembre de 1990, el órgano colegiado encargado de la administración procedió a entrevistas y verificaciones en la empresa ANF-Lingen.

— Los días 29 y 30 de octubre de 1990, el órgano colegiado de administración

mantuvo otras entrevistas y efectuó otras verificaciones en el establecimiento ANF-Lingen. En esta ocasión, la demandante presentó en particular su sistema de control informatizado, que estaba prácticamente listo. Se intercambiaron puntos de vista con el órgano colegiado acerca de dicho sistema.

— Los días 13 y 14 de diciembre de 1990 se celebró la entrevista final del órgano colegiado encargado de la administración en la empresa de ANF-Lingen. En esta ocasión, se entregó la documentación sobre el programa del sistema de control informatizado. Al mismo tiempo, tuvo lugar una última revisión de las normas internas de explotación.

Los administradores no dieron «instrucciones». Se limitaron a formular recomendaciones, inmediatamente acatadas por ANF-Lingen. Esto quedó probado en el informe de evaluación presentado a la Comisión por los administradores quienes confirmaron, además, la colaboración eficaz entre ANF-Lingen y el órgano colegiado de administradores. Todo ello demuestra que los instrumentos que el artículo 81 del Tratado pone a disposición de la Comisión hubieran sido perfectamente suficientes para permitir las verificaciones, la vigilancia y la participación de la Comisión en el marco del control de seguridad en el sentido del Capítulo VII del Tratado CEEA. No hubiera sido necesario, y fue desproporcionado, colocar bajo administración obligatoria, con arreglo a la letra c) del apartado 1 del artículo 83 del Tratado, a un establecimiento como ANF-Lingen cuya gestión era buena, y estaba muy dispuesto a cooperar. El hecho de que dicha medida fuera no obstante adoptada, sólo puede obedecer a la voluntad de castigar a la demandante y de que su caso sirviera de ejemplo.

41. Para concluir, ANF-Lingen estima que la sanción de la colocación bajo administración, demasiado severa y desproporcionada, viola el principio de subsidiariedad. La colocación bajo administración sólo puede constituir una *«ultima ratio»* cuando una empresa no coopera y no se atiene a las instrucciones. Por último, ANF-Lingen propone al Tribunal de Justicia que modifique la sanción impuesta sustituyéndola por una amonestación.

42. La *Comisión* considera que no ha impuesto a ANF-Lingen una sanción desproporcionada. La Comisión, remitiéndose a los considerandos de la Decisión 90/413, estima haber tomado en consideración el comportamiento objetivo y subjetivo de ANF-Lingen, así como las disposiciones jurídicas aplicables. En cuanto a los cuatro meses de duración de la colocación bajo administración, la Comisión precisa que ANF-Lingen consideró que necesitaba dicho plazo para poner en práctica las medidas necesarias.

La sanción de la mera amonestación no hubiera permitido alcanzar con certeza el objetivo de hacer desaparecer de manera fiable y controlable los fallos en el funcionamiento de ANF-Lingen. En efecto, la amonestación, acto unilateral, no hubiera permitido a la Comisión ni tomar parte en el examen interno del desarrollo de las operaciones llevadas a cabo en ANF-Lingen, ni participar en la elaboración de mejores métodos operativos ni de controlar su aplicación. Así, el objetivo perseguido fue principalmente el de ofrecer a la Comisión una visión interior y una influencia en el seno de la empresa. La amonestación no hubiera garantizado ningún «feed-back» y no hubiera dado a la Comisión las suficientes garantías ni posibilidades de intervenir.

La Comisión añade que sólo debe recurrirse a la amonestación para infracciones leves y a la retirada total o parcial de los materiales básicos o materiales fisionables especiales para las infracciones graves de las obligaciones impuestas, cometidas intencionadamente o/y cuando haya peligro de que se reproduzcan en breve. Las infracciones de las obligaciones impuestas que no corresponden a ninguna de estas dos categorías, se sancionan de manera óptima con las medidas previstas en la letra c) del artículo 83 ya que sólo estas medidas permiten ejercer una acción «didáctica» e imponer modificaciones de las normas internas de gestión.

Por último, la Comisión precisa que, en presencia de U_{235} enriquecido al 3 %, aproximadamente la mitad del trabajo de separación que permite obtener uranio fuertemente enriquecido (al 93 % aproximadamente) ya está hecho. Otra posibilidad no despreciable de uso ilícito consiste en utilizar el uranio débilmente enriquecido como «Booster» en los reactores que funcionan con uranio natural, lo que permite facilitar o acelerar la producción de plutonio.

43. Según la Comisión, la colocación bajo administración de ANF-Lingen fue apropiada y necesaria.

En este caso, el informe de evaluación de los responsables encargados de la administración demuestra que ninguna de las medidas de mejora importantes estaba lista antes del 1 de agosto de 1990. De hecho, las estructuras y la organización de la demandante no se mejoraron hasta después de dicha fecha. Ello se desprende no sólo del informe de evaluación de los responsables de la administración, sino también del dictamen sobre los procedimientos en funcionamiento y el control en relación con las entradas y salidas de materiales radioactivos a la fábrica de elementos combustibles de ANF-Lingen, elaborado por el Technische Überwachungs-Verein Hannover e. V. Dicha institución, neutral en la materia, verificó el 31 de agosto de 1990 —es decir, un mes después de la adopción de la Decisión impugnada— que aún no se habían remediado los principales puntos débiles de las estructuras y de la organización operativas de la demandante. La afirmación según la cual las principales mejoras fueron introducidas en el funcionamiento operativo antes del 1 de agosto de 1990 no puede, por tanto, defenderse.

Según la Comisión, el presente procedimiento tiene por objeto saber si la orden de colocación bajo administración fue conforme a Derecho y no el modo en que dicha administración se llevó a cabo. Además, la Comisión ordenó la forma más limitada de colocación bajo administración habida cuenta de todos los elementos, comprendidos los favorables a la demandante.

Por último, según la Comisión, la afirmación según la cual la medida adoptada por la Comisión fue ilegal porque la demandante estaba totalmente dispuesta a atenerse a todas las órdenes conminatorias es como decir que imponer una multa es ilegal porque la demandante esté dispuesta a pagarla.

G. F. Mancini

Juez Ponente