



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

ES

# Dictamen 02/2022

(con arreglo al artículo 322, apartado 1, del TFUE)

sobre la propuesta de la  
Comisión de Reglamento del  
Parlamento Europeo y del  
Consejo por el que se modifica  
el Reglamento (UE, Euratom)  
n.º 2018/1046 sobre las  
normas financieras aplicables  
al presupuesto general de la  
Unión [2022/0125(COD)]

# Índice

	<b>Apartados</b>
<b>Introducción</b>	<b>01-14</b>
<b>Multas, otras penalizaciones y sanciones</b>	<b>01-02</b>
<b>Gestión de las multas y sanciones con arreglo a las disposiciones vigentes del Reglamento Financiero</b>	<b>03-07</b>
<b>Jurisprudencia reciente</b>	<b>08-10</b>
<b>La Propuesta</b>	<b>11-14</b>
<b>Observaciones generales</b>	<b>15-18</b>
<b>Comentarios específicos</b>	<b>19-27</b>
<b>Indemnización</b>	<b>19-21</b>
<b>Ingresos negativos</b>	<b>22-25</b>
<b>Intereses de demora</b>	<b>26</b>
<b>La consignación de multas y sanciones firmes en el presupuesto</b>	<b>27</b>
<b>Modificaciones sugeridas a la propuesta</b>	<b>28</b>
<b>Anexo</b>	
<b>Anexo I — Nuestras sugerencias de modificación de la Propuesta y observaciones al respecto</b>	

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular el artículo 322, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, adoptada el 22 de abril de 2022<sup>1</sup>,

Vista la solicitud de dictamen enviada por el Consejo, y recibida el 6 de mayo de 2022,

Vista la solicitud de dictamen enviada por el Parlamento Europeo y recibida el 16 de mayo de 2022,

Visto el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012<sup>2</sup> (el «Reglamento Financiero»)

Considerando que:

- 1) El Reglamento Financiero establece los principios y las normas financieras generales para la gestión del presupuesto de la UE, incluidos los ingresos y los gastos;
- 2) A raíz de la reciente jurisprudencia relativa a las multas en materia de competencia, la Comisión propuso esta modificación del Reglamento Financiero con el fin de aliviar, lo antes posible, la excesiva presión en el gasto del presupuesto de la UE, lo cual es independiente de la propuesta de refundición de las normas financieras aplicables al presupuesto de la UE<sup>3</sup>;

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

---

<sup>1</sup> COM(2022) 184 final, 2022/0125 (COD).

<sup>2</sup> DO L 193 de 30.7.2018, p. 1.

<sup>3</sup> COM(2022) 223 final, 2022/0162 (COD).

# Introducción

## Multas, otras penalizaciones y sanciones

**01** La Comisión impone multas, otras penalizaciones y sanciones a las empresas que infringen el Derecho de la UE o a los Estados miembros que no aplican el Derecho de la UE, tal como se describe a continuación:

- o La Comisión impone **multas** a las empresas que han infringido las normas de competencia con arreglo a los artículos 101 o 102 del TFUE. Según las normas pertinentes de la Unión en materia de competencia<sup>4</sup>, la Comisión determina el importe de la multa que debe imponerse de modo que refleje la gravedad y la duración de la participación de la empresa en la infracción relativa a la competencia. No obstante, el importe en cuestión no debe superar el 10 % del volumen de negocios global de la empresa generado en el ejercicio anterior a la decisión;
- o La Comisión también podrá imponer **otras penalizaciones y sanciones** en virtud del TFUE o del Tratado Euratom. Las sanciones económicas son las que se imponen con mayor frecuencia, normalmente cuando la Comisión emprende acciones legales contra los Estados miembros que no aplican (correctamente) la legislación de la UE. Seguidamente, remite el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) con arreglo al artículo 260 del TFUE. Las sanciones económicas pueden consistir en un importe a tanto alzado o en un pago diario. Para su cálculo se valora la importancia de las normas infringidas y el impacto de la infracción, el período durante el cual no se ha aplicado el Derecho de la UE y la capacidad de pago del país.

**02** Las multas, otras penalizaciones y sanciones recaudadas por la Comisión se abonan al presupuesto de la UE como otros ingresos. Los importes en cuestión varían de un año a otro, en función de los importes definitivos establecidos y pagados por las empresas y los Estados miembros. En 2021, ascendieron a 1 600 millones de euros (el 0,7 % del presupuesto de la UE).

---

<sup>4</sup> Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO L 1 de 4.1.2003, p. 1).

## Gestión de las multas y sanciones con arreglo a las disposiciones vigentes del Reglamento Financiero

**03** Cuando se interponga recurso ante el TJUE contra una multa o sanción impuesta por la Comisión, la parte deudora podrá pagar provisionalmente el importe de la multa o sanción, o constituir una garantía bancaria que cubra el importe de la multa o sanción, o constituir una garantía bancaria que cubra el importe aplicable<sup>5</sup>. En caso de pagos provisionales, la parte deudora transfiere la cuantía de la multa o sanción a una cuenta bancaria de la Comisión. Desde 2009, estas multas y sanciones se depositan en un fondo específico (BUFI) que se invierte en bonos seguros para preservar el valor del capital obteniendo intereses devengados y asegurando la liquidez de los fondos en caso de que la cuantía de la multa sea reembolsada a la empresa afectada.

**04** En caso de que la multa o sanción no se pague en el plazo establecido, la Comisión debe reclamar intereses de demora al tipo aplicado por el Banco Central Europeo (BCE) a sus operaciones principales de refinanciación vigente el primer día natural del mes al vencimiento del plazo, incrementado en tres puntos y medio porcentuales hasta que se efectúe el pago (tipo de refinanciación del BCE más 3,5 puntos porcentuales)<sup>6</sup>. Si la parte deudora opta por constituir una garantía bancaria en lugar de efectuar el pago a título provisional, la garantía debe garantizar el pago no solo de la multa o sanción, sino también de los intereses al tipo de refinanciación del BCE, incrementado en 1,5 puntos porcentuales.

**05** Agotadas todas las posibles vías de recurso jurisdiccionales, y una vez **confirmada la multa o sanción** por el TJUE, los importes recaudados provisionalmente y los correspondientes intereses devengados (en lo sucesivo, el «rendimiento») se consignarán en el presupuesto de la UE. Si se ha constituido una garantía financiera, esta se ejecuta debidamente y los importes correspondientes se consignan en el presupuesto de la UE (la cuantía de la multa o sanción más los intereses)<sup>7</sup>.

**06** Si se incrementa el importe de la multa o la sanción por la sentencia del TJUE, la Comisión debe reclamar el importe adicional adeudado y fijar un vencimiento. Si el incremento de la multa o sanción no se abona en el plazo establecido, la Comisión

---

<sup>5</sup> Artículo 108, apartados 1 y 2, del Reglamento Financiero.

<sup>6</sup> Artículo 99, apartado 4, del Reglamento Financiero.

<sup>7</sup> Artículo 108, apartado 3, del Reglamento Financiero.

debe reclamar intereses de demora desde la fecha de la sentencia del TJUE hasta la fecha del pago (véase el apartado 04).

**07** Si se anula o reduce la multa o sanción tras el contencioso, los importes cobrados provisionalmente o, en caso de reducción, la parte correspondiente (con su rendimiento) se reembolsan a la parte afectada. Si se produce un rendimiento negativo, la pérdida se deduce de los importes que deben ser reembolsados. La garantía financiera, de haberse constituido, se libera en su totalidad o si procede, en proporción a la reducción dictada por el TJUE<sup>8</sup>.

### Jurisprudencia reciente

**08** En su sentencia de 20 de enero de 2021 relativa a un recurso contra una demanda por daños y perjuicios, el TJUE falló que, tras la reducción o anulación de la multa pagada provisionalmente, la Comisión debía pagar intereses de demora en el reembolso de la multa anulada o reducida desde la fecha en que la empresa pagó provisionalmente la multa hasta la fecha de reembolso<sup>9</sup>. La sentencia del TJUE se excede de lo dispuesto en el artículo 108, apartado 4, del Reglamento Financiero, pues este exige únicamente que la Comisión reembolse el importe de la multa, más (o menos) el rendimiento correspondiente.

**09** El TJUE dictó que la Comisión abonara estos intereses por el aplazamiento del reembolso como **indemnización** por la privación del disfrute de sus fondos calculada aplicando el tipo de refinanciación del BCE, incrementado en dos puntos porcentuales para el período comprendido entre la fecha del pago provisional de la multa y la fecha de vencimiento para el reembolso de la multa anulada por la sentencia. Este era el tipo que la parte afectada había solicitado como indemnización. Asimismo, reconoció **intereses de demora sobre la indemnización** desde la fecha en que la empresa sancionada interpuso la demanda por daños y perjuicios ante el TJUE hasta la fecha real de reembolso de la Comisión, al tipo de refinanciación del BCE, incrementado en 3,5 puntos porcentuales. Este es el tipo que se aplica por analogía con el artículo 99, apartado 4, del Reglamento Financiero.

**10** A raíz de la citada sentencia del TJUE, la «indemnización» pagada a las partes afectadas en concepto de intereses por los reembolsos aplazados debía abonarse si el

---

<sup>8</sup> Artículo 108, apartado 4, del Reglamento Financiero.

<sup>9</sup> Asunto C-301/19 P, recurso de casación contra la sentencia del asunto T-201/17.

rendimiento era inferior a la indemnización, o no existieran intereses devengados sobre el importe de las multas pagadas provisionalmente a la Comisión, tal como se establece en las disposiciones vigentes del Reglamento Financiero. En un recurso relativo a un asunto similar<sup>10</sup>, la Comisión solicitó al TJUE que revisara su posición sobre el reconocimiento de una indemnización consistente en intereses por la demora en el reembolso de multas reducidas o anuladas y satisfechas con pagos provisionales. En la actualidad, existen varios asuntos pendientes ante el TJUE que aún no han sido juzgados en primera instancia o han sido recurridos<sup>11</sup>.

## La Propuesta

**11** Con independencia del resultado del recurso judicial mencionado y de otros asuntos, la Comisión considera urgente proponer medidas legislativas para evitar una presión excesiva sobre el presupuesto de la UE derivada de la jurisprudencia reciente.

**12** El 22 de abril de 2022, la Comisión presentó una propuesta de modificación del Reglamento Financiero al Parlamento Europeo y al Consejo (en lo sucesivo, «la propuesta»). El Consejo y el Parlamento Europeo solicitaron un dictamen sobre la propuesta al Tribunal de Cuentas Europeo el 6 y el 16 de mayo de 2022, respectivamente.

**13** Según la exposición de motivos de la Comisión, la propuesta tiene por objeto garantizar una indemnización adecuada que represente el valor temporal de la privación del disfrute de los fondos en el supuesto de reembolso de multas pagadas provisionalmente, otras penalizaciones o sanciones anuladas o reducidas. La propuesta también prevé que esta indemnización se registre en el presupuesto de la UE como ingresos negativos, evitando así cualquier efecto adverso en los gastos y permitiendo que la Unión cumpla de manera más eficaz sus obligaciones financieras resultantes.

**14** Hasta la fecha, la Comisión ha confirmado el pago total de 2 millones de euros en concepto de indemnización a raíz de las sentencias del TJUE sobre demandas por daños y perjuicios en dos asuntos<sup>12</sup>. A partir de su evaluación de abril de 2022 sobre el resultado de los asuntos cerrados y de las demandas pendientes ante el TJUE, la

---

<sup>10</sup> Asunto C-221/22 P, interpuesto el 28 de marzo de 2022, recurso de casación contra la sentencia del asunto T-610/19.

<sup>11</sup> Asuntos T-236/22, T-480/21, T-420/21, T-414/21, T-413/21, T-411/21, T-410/21, T-321/21, T-313/21, T-310/21, T-292/21, T-291/21, T-80/21 y T-94/20.

<sup>12</sup> Asuntos T-201/17 y T-610/19.

Comisión estimó que las posibles reclamaciones de indemnización de las partes sujetas a multas y sanciones anuladas o reducidas que fueran satisfechas con pagos provisionales podrían ascender a 1 200 millones de euros.

## Observaciones generales

**15** En general, acogemos con satisfacción las modificaciones propuestas al Reglamento Financiero, ya que tienen por objeto garantizar una indemnización razonable a las empresas y a los Estados miembros si se reembolsa una multa o sanción pagada provisionalmente y que se haya anulado o reducido. No obstante, tenemos ciertas reservas sobre la propuesta en lo que respecta a las normas de presupuestación de los costes financieros de la indemnización.

**16** Aunque ofrece a la Comisión más flexibilidad en la gestión del presupuesto, la propuesta de registrar estos costes como ingresos negativos supone que la Comisión no estaría obligada a seguir los procedimientos ordinarios del presupuesto aplicables a los gastos.

**17** Asimismo, formulamos observaciones específicas sobre las siguientes cuestiones:

- a) el cálculo de la indemnización (véanse los apartados **19** a **21**);
- b) las consecuencias de consignar ingresos negativos (véanse los apartados **22** a **25**);
- c) la aclaración sobre los intereses de demora (véase el apartado **26**);
- d) la consignación de multas y sanciones firmes en el presupuesto (véase el apartado **27**).

**18** Observamos que la propuesta se ha presentado al mismo tiempo que el TJUE examina un recurso sobre un asunto similar. También hay otros asuntos pendientes de resolución sobre la indemnización por multas y sanciones (véase el apartado **10**). Sugerimos que la Comisión supervise activamente el resultado de estos casos y evalúe su impacto en el Reglamento Financiero.

## Comentarios específicos

### Indemnización

**19** La Comisión propuso que el importe de los intereses por indemnización se calculara al tipo de refinanciación del BCE, incrementado en 1,5 puntos porcentuales<sup>13</sup>. Observamos que el tipo propuesto es inferior al establecido por el TJUE en su reciente sentencia sobre el recurso de casación relativa a la demanda por daños y perjuicios (el tipo de refinanciación del BCE, incrementado en 2 puntos porcentuales), reflejando así la pretensión de la empresa afectada.

**20** Reconocemos que se propone que el tipo de refinanciación del BCE, más 1,5 puntos porcentuales, se aplique por analogía con el tipo de interés que debe pagarse cuando un deudor presenta una garantía financiera (en lugar de efectuar un pago provisional) durante el período de litigio (véase el apartado 26). Sin embargo, la diferencia entre el tipo propuesto en el artículo 108, apartado 4, del Reglamento Financiero y el resultante de la jurisprudencia anterior genera el riesgo de que las empresas o los Estados miembros puedan interponer demandas ante el TJUE por daños y perjuicios con el fin de obtener una indemnización más elevada, en lugar de aplicar el tipo propuesto.

**21** Observamos asimismo que la Comisión no propuso añadir una disposición sobre los intereses de demora (calculados sobre la base del tipo de refinanciación del BCE, más 3,5 puntos porcentuales) si la indemnización no se reembolsa en los plazos establecidos (véase el apartado 09). Con el fin de mejorar la claridad del texto jurídico, sugerimos que la Comisión lo añada en su propuesta de modificación del artículo 108, apartado 4, del Reglamento Financiero (véase el *anexo I*) aplicando las condiciones relativas a los intereses de demora establecidas en el artículo 116, apartado 5, del Reglamento Financiero.

### Ingresos negativos

**22** Desde el punto de vista presupuestario, una multa o sanción se registra como ingreso cuando se fija y se paga el importe definitivo. Durante el contencioso en el TJUE, los importes de las multas o sanciones no se consignan en el presupuesto. Los costes financieros de la indemnización por multas o sanciones anuladas o reducidas se

---

<sup>13</sup> Artículo propuesto 108, apartado 4, del Reglamento Financiero.

cargan actualmente como gastos al presupuesto de la UE, rúbrica 7: «Administración pública europea».

**23** Las modificaciones propuestas por la Comisión al artículo 48, apartado 1, del Reglamento Financiero tienen por objeto registrar los costes financieros de la indemnización como ingresos negativos, deduciéndolos de los importes presupuestados de las multas y sanciones firmes. En nuestra opinión, cargar la indemnización como ingresos negativos en lugar de gastos tendría un impacto financiero neutro en el presupuesto de la UE en su conjunto. Si bien esta decisión podría reducir la sobrecarga presupuestaria, la Comisión no estaría obligada a seguir los procedimientos presupuestarios aplicables al gasto, es decir, aplicar los procedimientos relativos a las transferencias presupuestarias o los presupuestos rectificativos<sup>14</sup> para garantizar que se dispone de los créditos necesarios; o consignar los citados costes como gasto autorizado total conforme a los límites máximos de recursos propios<sup>15</sup> y del marco financiero plurianual (MFP)<sup>16</sup>.

**24** La consignación de los costes financieros como ingresos negativos no es una práctica presupuestaria habitual. No obstante, observamos que, con el fin de mejorar la información financiera, la Comisión tiene la intención de introducir una línea presupuestaria separada para identificar los importes negativos de indemnización deducidos de los ingresos procedentes de multas y sanciones. También prevé facilitar más información sobre esta indemnización (por ejemplo, los importes pagados o adeudados para el año en curso y los importes estimados para el año siguiente) como parte de los documentos justificativos para la aprobación del presupuesto y sus modificaciones.

**25** Según la propuesta, los costes financieros estarían cubiertos por los ingresos resultantes de los importes de las multas y sanciones que devengan firmes. La Comisión considera que esta cantidad es, en general, suficiente. Observamos, sin embargo, que existe el riesgo de que el nivel de las multas o sanciones firmes no cubra las indemnizaciones exigibles en el mismo ejercicio. Esto significa que, si se materializa este riesgo, la indemnización tendría que financiarse con otros ingresos o, como último

---

<sup>14</sup> Artículos 30 y 44 del Reglamento Financiero.

<sup>15</sup> Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por la que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (DO L 424 de 15.12.2020, p. 1).

<sup>16</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DO L 433 I de 22.12.2020, p. 11).

recurso, con contribuciones nacionales adicionales basadas en la renta nacional bruta (RNB) de los Estados miembros (véase el apartado 27).

## Intereses de demora

**26** Acogemos con satisfacción la modificación propuesta del artículo 99, apartado 4, del Reglamento Financiero, que suprime la referencia a los intereses que deben pagarse si se proporciona una garantía para cubrir multas o penalizaciones (al tipo de refinanciación del BCE, incrementado en 1,5 puntos porcentuales) y lo sitúa en el artículo 108, apartado 1, del Reglamento Financiero propuesto. La propuesta aclara que los intereses de demora (al tipo de refinanciación del BCE, más 3,5 puntos porcentuales) solo se aplican a los casos en que los importes de las multas y sanciones impuestas por decisiones de la Comisión no hayan sido pagados ni cubiertos por una garantía.

## La consignación de multas y sanciones firmes en el presupuesto

**27** La introducción de multas y sanciones firmes en el presupuesto (tal como se propone en el artículo 107, apartado 2, del Reglamento Financiero) al final del ejercicio posterior al ejercicio en el que las multas pasan a ser firmes daría al presupuesto de la UE una mayor flexibilidad para atender sus necesidades financieras. Esto se debe a que la propuesta permitiría contabilizar en el presupuesto los ingresos procedentes de multas y penalizaciones hasta el final del ejercicio siguiente a la fecha en que los importes correspondientes sean definitivos, en caso necesario para cubrir la compensación debida sin utilizar otras fuentes de ingresos (véase el 25).

## Modificaciones sugeridas a la propuesta

**28** En el *anexo* formulamos modificaciones sugeridas a la Propuesta y observaciones al respecto.

El presente Dictamen ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Tony Murphy, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 28 de junio de 2022.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

## Anexo

### Anexo I — Nuestras sugerencias de modificación de la Propuesta y observaciones al respecto

Texto de la propuesta	Modificación sugerida	Observaciones
<p><i>Artículo 1 de la propuesta</i></p> <p>(...)</p> <p>4)</p> <p>El artículo 108 se modifica como sigue:</p> <p>a) (...)</p> <p>b)el apartado 4 se modifica como sigue:</p> <p>i) (...)</p> <p>Al importe o a la parte pertinente a que se refiere el párrafo primero, letra a), se sumarán los intereses al tipo aplicado por el Banco Central Europeo a sus operaciones principales de refinanciación, publicado en la serie C del <i>Diario Oficial de la Unión Europea</i> vigente el primer día natural del mes en que se haya adoptado la decisión por la que se imponga una multa u otra penalización o sanción, incrementado en un punto y medio porcentual.</p> <p>ii) (...).</p>	<p><i>Artículo 1 de la propuesta</i></p> <p>(...)</p> <p>4)</p> <p>El artículo 108 se modifica como sigue:</p> <p>a) (...)</p> <p>b)el apartado 4 se modifica como sigue:</p> <p>i) (...)</p> <p>Al importe o a la parte pertinente a que se refiere el párrafo primero, letra a), se sumarán los intereses al tipo aplicado por el Banco Central Europeo a sus operaciones principales de refinanciación, publicado en la serie C del <i>Diario Oficial de la Unión Europea</i> vigente el primer día natural del mes en que se haya adoptado la decisión por la que se imponga una multa u otra penalización o sanción, incrementado en un punto y medio porcentual. <b>Si los intereses contemplados en el inciso i) no se abonan en el plazo que se establezca en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, en su defecto, en los 30 días</b></p>	<p>Sugerimos aclarar que la Comisión puede pagar intereses de demora en caso de retraso en el reembolso del importe de la indemnización, aplicando las condiciones de los intereses de demora establecidas en el artículo 116, apartado 5, del Reglamento Financiero (véase el apartado <b>21</b>).</p>

Texto de la propuesta	Modificación sugerida	Observaciones
	<p>siguientes a dicha sentencia, se aplicarán intereses de demora conforme al artículo 116, apartado 5.</p> <p>ii) (...).</p>	