

LA IMPLANTACIÓN DEL PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO EN EL ÁMBITO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PECUNIARIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Alfonso Ybarra Bores*

Sumario: I. EL PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO EN LA UNIÓN EUROPEA. II. LOS PILARES DEL PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO. III. IMPLANTACIÓN DEL PRINCIPIO: DEL ÁMBITO JUDICIAL CIVIL AL PENAL. IV. MANIFESTACIONES DEL PRINCIPIO EN EL ÁMBITO PENAL COMO ANTECEDENTE A SU EXTENSIÓN AL ÁMBITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. V. LA DECISIÓN MARCO 2005/214, DEL CONSEJO, DE 24 DE FEBRERO DE 2005: UN PASO FIRME HACIA EL RECONOCIMIENTO MUTUO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PECUNIARIAS.

I. EL PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO EN LA UNIÓN EUROPEA.

La institución del reconocimiento mutuo viene adquiriendo cada día un mayor protagonismo en el ámbito internacional, y ello fundamentalmente como consecuencia del auge adquirido por los procesos de integración (particularmente visible en el caso de la Unión Europea) donde se aspira a la consecución de un espacio judicial único, espacio que es consecuencia directa de la libertad de circulación de personas, servicios, mercancías y capitales.¹ El reconocimiento mutuo constituye un proceso por el cual una decisión adoptada por una autoridad judicial de un Estado es reconocida casi automáticamente y, en caso necesario ejecutada, en el territorio de otro Estado,

* Profesor Ayudante de Derecho internacional privado. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

© Alfonso Ybarra Bores. Todos los derechos reservados.

¹ Sobre el principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de la Unión Europea, *vid.*, entre otros, M. GARDEÑES SANTIAGO, *La aplicación de la regla de reconocimiento mutuo y su incidencia en el comercio de mercancías y servicios en el ámbito comunitario e internacional*, Eurolex, Madrid, 1999; *id.*, “Reconocimiento mutuo y discriminación a la inversa”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza* (Actas de las XIX Jornadas de la AEPDIRI, Santander, 20 y 21 de septiembre de 2001), BOE, Madrid, 2003, págs. 223 ss. y A. YBARRA BORES, “Reconocimiento mutuo”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa/UNAM, México, 2004, págs. 586 ss. Ha de significarse que desde otra perspectiva distinta a la de las decisiones judiciales extranjeras, el principio de reconocimiento mutuo tuvo su origen en la propia creación del mercado único, concretamente en su parcela puramente económica, cuando la Comisión Europea decide instaurarlo tras determinadas sentencias del TJCE (especialmente, la dictada en el célebre asunto *Cassis de Dijon*) a fin de salvaguardar las claras diferencias existentes como consecuencia de la variedad de legislaciones estatales en materias directamente relacionadas con la libertad de circulación de mercancías y, ante la ausencia de una armonización en dicho campo y la dificultad de conseguirla.

presentándose como un instrumento básico en el campo de la cooperación judicial, sustituyendo a los tradicionales sistemas de cooperación que en la mayoría de los casos dieron lugar a procedimientos de asistencia que se mostraron lentos, complejos e inoperantes.² Así, el principio de reconocimiento mutuo implicará que una decisión extranjera con trascendencia internacional sea automáticamente aceptada en otro Estado distinto al de su emisión, surtiendo allí los mismos -o parecidos- efectos, limitándose a la mínima expresión las causas de posible denegación del reconocimiento.³

El campo de cultivo propio para el desarrollo de esta institución es el de las organizaciones supranacionales de integración en las que priman unos principios y derechos ampliamente compartidos entre los Estados integrantes. En general, su puesta en marcha requiere la concurrencia de dos condicionantes. Por un lado, la idea de confianza; lo cual significa que los Estados deben confiar plenamente en sus respectivos sistemas y organizaciones administrativas y judiciales, y para que esto acontezca aquéllos deben tener unas legislaciones basadas en los principios del Estado democrático y de Derecho donde se respeten plenamente los derechos y libertades fundamentales, así como unos procedimientos donde, por encima de cualquier otra eventualidad, prevalezca el respeto a las garantías de los particulares. Por otro, debe también ser objeto de respeto el principio conocido como de “equivalencia de resoluciones”, y ello aunque éstas no sean idénticas a las que podrían haberse dictado en el Estado de ejecución, no otorgándose trascendencia a las posibles diferencias.⁴

Entre los logros más importantes del Tratado de Ámsterdam figuró la creación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia y, con la finalidad de evitar la repetición del semifracasado modelo de colaboración de Schengen, se previó la posibilidad de crear una cooperación reforzada para los Estados miembros en virtud de lo dispuesto en el Título VI, proyectándose la misma en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.⁵

² Como indica A. PALOMO DEL ARCO en relación al ámbito penal, la cooperación internacional se ha basado en instrumentos jurídicos que se han caracterizado principalmente por el denominado principio de solicitud o petición, en cuya virtud un Estado soberano demanda, requiere o formula una petición a otro Estado soberano, el cual considerará si le da curso; “se trata de instrumentos que contienen un muy diverso margen de discrecionalidad sobre la obligatoriedad o libertad de cumplimiento para el Estado requerido, pero que en cualquier caso suelen integrar un sistema lento, a veces muy complicado e incierto sobre el resultado a obtener” (“Convenio 2000. Ámbito de aplicación y relación con otros convenios”, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, año 2003, CGPJ, Madrid, 2003, págs. 88 ss.).

³ Para otras definiciones del principio de reconocimiento mutuo *vid.* F. HIRU SUN MONTOSO (“Últimos avances y propuestas de la Unión Europea en la cooperación judicial penal”, *Revista del Ministerio Fiscal*, núm. 10, 2002, pág. 123), J. DELGADO MARTÍN (“La orden de detención europea y los procedimientos de entrega entre los Estados miembros de la Unión Europea”, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, CGPJ, 2003, pág. 294) o, J. DE MIGUEL ZARAGOZA (“El espacio jurídico-penal del Consejo de Europa”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, XXIII, CGPJ, Madrid, 1995).

⁴ Como indica M. DEL POZO PÉREZ, aunque en el Estado de ejecución no se trate la materia objeto de la decisión de manera igual o similar, éste deberá admitir que los resultados de la decisión del Estado emisor son “equivalentes” a los de la decisión que podrían haber adoptado sus propios órganos jurisdiccionales (“La orden europea de detención y entrega: un avance en el principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales entre los Estados de la Unión Europea”, *La Ley*, nº 6164, 2005, pág. 3).

⁵ En concreto, en lo que se refiere a cooperación judicial penal, las condiciones y procedimientos de cooperación reforzada resultan de la combinación del artículo 11 TCE y de los artículos 40, 43, 44 y 45

Este espacio iba mucho más allá de la mera integración económica, produciéndose la comunitarización, entre otras, de las políticas de cooperación judicial en materia civil y penal, acudiéndose, a partir de entonces, a instrumentos comunitarios como los Reglamentos o las Directivas, en lugar de los inoperativos Convenios en el marco del pilar intergubernamental. Así, el reconocimiento mutuo ha encontrado un medio de desarrollo propio en el fenómeno de la integración europea y en el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia. Al respecto fue importante el programa destinado a ponerlo en práctica en relación a resoluciones en materia penal aprobado en diciembre de 2000 (DOCE C 12, de 15 de enero de 2001),⁶ el cual tuvo su origen en el Consejo celebrado en Cardiff en junio de 1998, en cuyo seno, y por sugerencia de la delegación británica, se aludió por primera vez a la necesidad de trabajar en el ámbito del reconocimiento mutuo de resoluciones penales. La cuestión fue acogida en el Plan de Acción del Consejo y de la Comisión adoptado en Viena el 3 de diciembre de 1998, sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (DOCE C 19, de 23 de enero de 1999), cuyo punto 45 f) disponía el inicio de un proceso destinado a facilitar el reconocimiento mutuo de las resoluciones y la ejecución de las sentencias en materia penal en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del citado Tratado.

Sin embargo, sería en la Cumbre de Tampere de octubre de 1999 donde el principio se consolidaría de una manera definitiva. En efecto, ahondando en esta línea, los puntos 33 a 36 de las Conclusiones de la Presidencia erigieron el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y penal en piedra angular de la cooperación judicial en la Unión Europea. En base a ello, se solicitó al Consejo y a la Comisión la adopción de un Programa de medidas destinadas a poner en práctica tal principio antes de diciembre de 2000 (punto 37). El 26 de julio de 2000 la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento una Comunicación sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones en materia penal, aprobándose al respecto unas orientaciones en el Consejo informal de Ministros de Justicia y de Interior de Marsella de 28 y 29 de julio de 2000. El 15 de enero de 2001 se publica el antes referido Programa de medidas.

Interesa destacar que entre los objetivos perseguidos en el Programa se encontraba el reforzamiento de la cooperación entre los Estados miembros,⁷ siendo el fundamento en el que se asentaba esta apuesta normativa el de la confianza recíproca de los países comunitarios en sus respectivos sistemas de justicia penal, confianza erigida a su vez sobre el respeto a los principios de libertad, democracia y salvaguardia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. A tal efecto, el mecanismo diseñado por el Programa para alcanzar sus objetivos partía de la base de la plenitud del principio de

TUE (J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea”, *La Ley*, núm. 6097, 2004, pág. 3).

⁶ Sobre esta norma *vid.* A. RODRÍGUEZ BENOT, “Programa de medidas destinado a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal en la Unión Europea”, *REDI*, 2000, núm. 2, págs. 670 ss.

⁷ No obstante, también encontramos entre sus objetivos, y desde el ángulo de los justiciables, el reforzamiento de la protección de los derechos de las personas, el favorecimiento de una mejor reinserción social del delincuente y el aumento de la seguridad jurídica en el seno de la Unión Europea al garantizarse que una sentencia pronunciada en un Estado miembro no va a ser impugnada en otro.

reconocimiento mutuo, el cual debía aplicarse a todo tipo de resoluciones judiciales y en todas las fases del procedimiento penal, señalando a tal efecto una serie de parámetros que condicionaban su eficacia.⁸ En definitiva, el Programa representó un paso importante en la creación del espacio judicial europeo planteado por el Tratado de Ámsterdam y sobre algunos aspectos del mismo en relación al orden penal, dada su trascendencia en el objetivo del presente estudio, volveremos más adelante.

No obstante, cinco años después del Consejo Europeo de Tampere los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea han aprobado un nuevo programa plurianual destinado a impulsar la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia, conocido como el Programa de La Haya (DOUE C 52, de 3 de marzo de 2005). Entre sus objetivos, y en lo que nos afecta, se encuentran determinadas propuestas en relación a la consecución de una mejora de la capacidad común de la Unión y de sus Estados miembros para garantizar los derechos fundamentales, así como la prosecución del establecimiento del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales tanto en materia civil como penal. El Consejo Europeo considera que el proyecto común de consolidación del área de libertad, seguridad y justicia es fundamental a la hora de asegurar la efectividad de la confianza mutua y del Estado de Derecho en toda la Unión.

El Programa establece que la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el Tratado constitucional y la adhesión al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, impondrá a la Unión una obligación legal de garantizar, en todos sus ámbitos de actuación, no sólo el respeto sino también la protección activa de los derechos fundamentales (II, 2). El último hito en este proceso lo encontramos en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada: “Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”, con ocasión de la aprobación del Programa de La Haya y aprobado en el Consejo de Ministros celebrado el 3 de junio de 2005.⁹ En la misma se aborda un denominado Plan de Acción, con diez prioridades para desarrollar durante el período 2005-2010. De las medidas contenidas en el mismo, en la novena se disponen una serie de iniciativas destinadas a garantizar un espacio efectivo de justicia penal, dando con ello un importante

⁸ Se trataba de parámetros objetivos (alcance general o limitado de las medidas contempladas; ejecución directa o indirecta de la resolución,...), normativos (mantenimiento o supresión de la doble tipicidad como condición de reconocimiento; definición de reglas mínimas comunes necesarias para facilitar la aplicación del principio,...) y subjetivos (protección de los derechos de los terceros, de las víctimas y de las personas sospechosas), y los mismos condicionaban la eficacia del principio de reconocimiento mutuo de manera que, según la naturaleza de la resolución de que se tratase, la consideración de uno u otro podría variar en función del objetivo perseguido de alcanzar una aplicación mas o menos ambiciosa de dicho principio, a menos que resultase necesario adoptar una medida autónoma que permitiese aplicar el parámetro en cuestión a todas las medidas.

⁹ Documento COM(2005) 184 final. Entre las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de junio de 2005, el Consejo Europeo se felicita por la adopción del Plan en cuestión por el Consejo, anunciándose su culminación a finales de 2005 (10255/05, CONCL 2, punto III). En el DOUE C 198, de 12 de agosto de 2005 se ha publicado el Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, el cual se contenía en el Anexo del Documento COM(2005) referido.

impulso para el establecimiento de un espacio de confianza en aras a la consecución del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito penal.

II. LOS PILARES DEL PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO.

La existencia de un escenario donde se reconozcan una serie de derechos fundamentales es requisito para lograr la implantación del principio de reconocimiento mutuo.¹⁰ Afortunadamente tal situación es predicable en el ámbito de la Unión Europea, donde la protección de los derechos fundamentales ha constituido una aspiración constante en el propio proceso constitutivo: la misma se está construyendo sobre la convicción de que el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como los principios de libertad, democracia y Estado de Derecho son comunes a todos los Estados miembros.¹¹ Y decimos esto a pesar de que en los Tratados constitutivos no se contenía catálogo alguno de derechos fundamentales, lo cual tenía su explicación teniendo en cuenta la orientación esencialmente económica del proceso inicial de integración.

Un paso importante en este marco fue la elaboración de un proyecto de Carta de los derechos fundamentales en la Unión Europea, la cual partió de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Colonia en junio de 1999. Se trataba de recoger en la misma, para hacerlos más evidentes, al menos los derechos civiles y políticos recogidos mayormente en el Convenio de Roma de 1950, así como los derechos del ciudadano europeo y los derechos económicos y sociales, incluidos algunos de ellos en el Tratado de la Unión Europea y otros en la Carta Social Europea. Con la aprobación de la Carta nos encontramos por primera vez con un texto declarativo

¹⁰ Como indica J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, “el papel de los derechos fundamentales es clave en el proceso de construcción de la unidad europea, hasta el punto de condicionar el resto” (“Derechos fundamentales y construcción europea”, *Noticias de la CEE*, núm. 156, 1998, pág. 48). Se puede realizar una aproximación a la situación real del estado de aplicación de los derechos fundamentales en los Estados miembros de la Unión Europea a través de los informes realizados anualmente por una Red de Expertos independientes en materia de Derechos Fundamentales en la Unión Europea, el último publicado es del año 2004 (http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/list_opinios_en.htm). Para un análisis sobre los diferentes sistemas en los Estados miembros y sus garantías, *vid.*, entre otros, C. HARDING y otros, *Criminal Justice in Europe. A comparative Study*, OUP, Oxford, 1995; AA.VV., *Sistemas penales europeos*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2002 y G. DE KERCHOVE y A. WEYEMBERGH, *Vers un espace judiciaire pénal européen*, IEE, Bruselas, 2000.

¹¹ Este “consenso valorativo mínimo” se desprende desde el momento en que todos los Estados miembros forman parte del Consejo de Europa y pertenecen al sistema internacional de protección de los Derechos humanos fundamentales (R. CARNEVALI RODRÍGUEZ, *Derecho penal y Derecho sancionador...*, *cit.*, pág. 15). Un paso más en la consecución de una adecuada protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea se dará próximamente de fructificar la reciente propuesta de la Comisión, de 30 de junio de 2005, de creación de la “Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea” (COM[2005] 280 final, de 30 de junio de 2005). En general, sobre esta cuestión *vid.* A. G. CHUECA SANCHO, *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, 2ª ed., Bosch, Barcelona, 2002; J. CORCHERA ATIENZA, *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2002; A. SALINAS DE FRIAS, *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Comares, Granada, 2000; M. PI LLORENS, *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Ariel, Madrid, 1999; M. P. CHITI, *Derecho administrativo europeo*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 86 ss. y A.M. POYAL COSTA, *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, UNED, Madrid, 1997.

de derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario aplicable a las instituciones y órganos de la Unión Europea, así como a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario.¹² En su capítulo VI (“Justicia”) se recogen como derechos fundamentales: el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (art. 47); el derecho a la presunción de inocencia y el derecho de defensa (art. 48); los principios de legalidad y proporcionalidad en relación a los delitos y las penas (art. 49); y el derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito (art. 50).¹³

En cuanto a su naturaleza y eficacia, parece evidente que la Carta, hasta tanto no sea integrada en un texto con alcance normativo (como pudiera ser en su momento la *non nata* Constitución Europea), tiene un evidente carácter programático, no vinculando directamente en aplicación del Derecho comunitario ni a las instituciones y órganos comunitarios, ni a los Estados miembros. Sin embargo, en la doctrina no existe total unanimidad a este respecto.¹⁴

Un definitivo paso en el perfeccionamiento de un sistema de garantías en la Unión Europea podría tener lugar de entrar en vigor la *non nata* Constitución Europea.

¹² Para un análisis profundo sobre la situación relativa al reconocimiento de los derechos fundamentales en la Unión Europea con anterioridad a la Carta, *vid.* E. GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, *La Carta de los Derechos...*, *cit.*, págs. 33 ss. y, especialmente, C. RUIZ MIGUEL, “El largo y tortuoso camino hacia la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en *Estudios sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Universidad de Santiago de Compostela, 2004, págs. 15 ss.

¹³ Un detallado estudio sobre cada uno de estos derechos puede encontrarse en L. MÍGUEZ MACHO, “Los derechos de justicia en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en *Estudios sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, *cit.*, págs. 189 ss.

¹⁴ La Comisión, en una Comunicación de 11 de octubre de 2000 indicaba que “el Tribunal de Justicia se inspirará en ella [en la Carta], como lo ha hecho ya en otros textos concernientes a los derechos fundamentales; (...) se puede ciertamente esperar que la Carta será en cualquier hipótesis vinculante por la vía de su interpretación por el Tribunal de Justicia en tanto que principios generales del Derecho comunitario” (COM[2000] 644 final). Para L. MÍGUEZ MACHO “a día de hoy la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea es una mera declaración política” (“Los derechos de justicia...”, *cit.* pág. 196). En similar sintonía, A.L. CASTILLO indica que cuando entre en vigor la Constitución de la Unión Europea “ganará definitivamente la Carta una dimensión supranormativa” (“La Carta declarativa...”, *cit.*, pág. 261-262). Sin embargo, para A.J. MENÉNDEZ MENÉNDEZ la ausencia de una declaración vinculante sobre el valor jurídico de la Carta no significa que ésta carezca de cualquier tipo de valor jurídico. En otro caso no se entendería, por ejemplo, cómo el Tribunal de Primera Instancia apoya sus argumentos en la Carta en numerosas ocasiones -calificándola como “fuente de conocimiento del Derecho comunitario”, o cómo la misma fue citada como referente legal por los “tres sabios” que aconsejaron el levantamiento de las “sanciones” impuestas en su día a Austria cuando el partido de extrema-derecha FPÖ formó coalición gubernamental -cuando todavía aquella ni siquiera se había proclamado- o, finalmente, cómo la Comisión se ha valido de la Carta en la última ampliación para determinar en base a ella si los países candidatos o terceros protegen los derechos fundamentales amparados por las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros de la Unión (“Fundamentando Europa. El impacto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en *Unión Europea y...*, *cit.*, págs. 94 ss.). J. VOGEL, comprometido defensor de la aplicación del principio de reconocimiento mutuo, estima no obstante que podrían establecerse una serie de limitaciones en virtud del “orden público europeo”. Y este orden público estaría precisamente integrado por los derechos contenidos en la Carta. La finalidad sería conseguir un mínimo garantista indispensable en todos los Estados miembros que constituyese una primera barrera frente a posibles desigualdades jurídico-penales, sobre todo en el ámbito procesal, y ello hasta que no se consiguiese la deseada armonización (*Cooperation in criminal matters in the European Union: five major tendencies – five proposals for future action*, AGIS Conference, 2003, pág. 5).

El Tratado de la Constitución para Europa fue aprobado por unanimidad el 18 de junio de 2004 en la Conferencia Intergubernamental que tuvo lugar en Bruselas, y debe ser objeto de ratificación por parte de los Estados miembros. Pretende sustituir a los Tratados constitutivos de la Unión Europea e implica la constitucionalización del orden jurídico comunitario. La misma tiene como base el respeto de los derechos fundamentales (art. I-2) y se reconocen los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales (Parte II), declarándose la futura adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, cuyo contenido pasaría a formar parte del Derecho de la Unión, en el cual se integrarán como principios generales. En cualquier caso, lo cierto es que tras el decepcionante resultado de las consultas celebradas en Francia y en los Países Bajos en relación a la ratificación del Tratado por el que se crea una Constitución para la Unión Europea, estamos a la espera de ver como se va a resolver el presente *statu quo* para, en su caso, poder confirmar un firme paso en el desarrollo de la implantación del principio de reconocimiento mutuo.

III. IMPLANTACIÓN DEL PRINCIPIO: DEL ÁMBITO JUDICIAL CIVIL AL PENAL.

En el ámbito judicial europeo en materia de Derecho privado se han agilizado los procedimientos de reconocimiento y ejecución y nos acercamos cada vez más hacia una mayor aplicación del principio general en virtud del cual las decisiones judiciales dictadas en un Estado miembro surten efecto automáticamente en los demás Estados miembros. Así, el principio de reconocimiento mutuo viene a convertirse en el máximo exponente de la libertad de circulación de resoluciones en el territorio de la Unión Europea. La evolución hasta la más amplia aplicación del principio de reconocimiento mutuo en lo que se refiere a las decisiones judiciales civiles, siguiendo básicamente el diseño de J. Carrascosa González,¹⁵ se puede establecer en las siguientes en cuatro fases:

- a) En un primer momento, el reconocimiento automático de pleno derecho de las decisiones dictadas en un Estado miembro, sin necesidad de un procedimiento especial, se encuentra en la base del sistema. Únicamente se recurre a un procedimiento especial de reconocimiento en el supuesto de que se produzca una oposición al mismo. Tal sistema fue establecido en el Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, sobre competencia judicial y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (art. 26.1).¹⁶

¹⁵ J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, *Desarrollo judicial y Derecho internacional privado*, Comares, Granada, 2004, págs. 275 ss.

¹⁶ El que se hablase de reconocimiento automático no significaba que hubiese una falta total y absoluta de cualquier procedimiento. El término automático debía ser entendido en el sentido de que toda resolución dictada en un Estado contratante podía ser invocada directamente ante cualquier órgano jurisdiccional de los demás Estados parte, y con independencia de que *a posteriori* debiera procederse al control del reconocimiento (vid. F. GARAU SOBRINO, comentario al "Artículo 26", en A.L. CALVO CARAVACA, *Comentario al Convenio de Bruselas relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1994, págs. 471 ss.).

- b) Tras reconocerse eficacia con carácter general a las decisiones dictadas en otros Estados miembros, se establece sólo un elenco tasado de posibles causas de denegación del reconocimiento. Ello es lo que acontece en los artículos 34 y 35 del ya citado Reglamento 44/2001, donde se recogen los únicos motivos de oposición al reconocimiento o ejecución de una decisión dictada en otro Estado.
- c) En tercer lugar, se pasa al reconocimiento y ejecución de plano de la decisión extranjera, cabiendo controlar únicamente la autenticidad de la sentencia extranjera, y exigiéndose sólo la presentación de un simple formulario, carente de excesivos requisitos. Esto es lo que en primera instancia (en la fase que tiene lugar *inaudita parte debitoris*) acontece en el Reglamento 44/2001 (art. 41).
- d) La culminación del principio de reconocimiento mutuo la encontramos con la supresión total del exequátur, lo cual se ha hecho realidad recientemente con el establecimiento de un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados mediante el Reglamento 805/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, donde ya ni siquiera se contempla causa alguna de denegación, dado que el procedimiento de exequátur se elimina dando lugar a una máxima libertad de circulación de este tipo de resoluciones (art. 1).¹⁷

Con la regulación contenida en este último Reglamento se ha alcanzado la más amplia aplicación hasta ahora del principio de reconocimiento mutuo en el espacio judicial civil europeo, y parece que es hacia dicha situación a la que inexorablemente nos dirigimos en un medio plazo.¹⁸

Pero al margen del tradicional campo civil, y como ya hemos tenido ocasión de comentar, en la actualidad se trabaja intensamente en la extensión del principio de reconocimiento mutuo a otros ámbitos diferentes, particularmente al penal. Este desarrollo del principio en cuestión al campo penal, como veremos, va a facilitar su extensión al vecino terreno de los actos administrativos sancionadores.¹⁹ Y ello es así en

¹⁷ Sin embargo, el instrumento realmente pionero en imponer este mecanismo de reconocimiento y ejecución lo encontramos en el Reglamento 2201/2003, del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental y, en concreto, dentro de su ámbito, en materia de derecho de visita y de restitución de menores (arts. 41 y 42). En relación a esta automaticidad en el reconocimiento, *vid.* F. GARAU SOBRINO, "La declaración de ejecutividad automática. ¿Hacia una nueva teoría general del exequátur?", *AEDIPr*, t. IV, 2004, págs. 91 ss.

¹⁸ A tal efecto, hemos de tener en cuenta que dicho principio se encuentra latente en los Libros Verdes relativos a materias de Derecho internacional privado sobre los cuales actualmente se trabaja intensamente en la Unión Europea. Nos referimos especialmente los libros verde sobre legislación aplicable y competencia judicial internacional en asuntos de divorcio (COM[2005] 82 final); sobre las obligaciones alimentarias (COM[2004] 254 final) y sobre sucesiones y testamentos (COM[2005] 65 final).

¹⁹ En Alemania la doctrina se ha mostrado muy crítica con el hecho de que un principio que nació en el ámbito de la libre circulación de mercancías pueda constituirse en rector de la libre circulación de decisiones judiciales penales. Además, se mantiene que la aprobación del proyecto de Ley sobre la orden de detención europea vulneraría en Alemania el principio del Estado de Derecho contenido en los artículos 16.I.2, 20 y 79.3 de la Constitución, principalmente por la falta de legitimidad democrática de

cuanto que sabida es sabida la aplicación de los principios constitucionales de índole penal y procesal a la potestad sancionadora de la Administración, la cual ha adquirido carta de naturaleza en nuestro ordenamiento virtud de reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Esta jurisprudencia se inició con las ya lejanas SSTC 2/1981, de 30 de enero y 18/1981, de 8 de junio, siendo definitivamente impulsada con la sentencia 77/1983, de 3 de octubre,²⁰ y se asienta principalmente sobre dos bases:

1ª.- Los principios penales derivados del artículo 25 CE son aplicables con ciertos matices a la potestad sancionadora de la Administración (entre otros, legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, *non bis in idem*, etc.). Tal proclamación, más allá de implicar una mera concepción estricta del principio de legalidad, ha supuesto la aplicación al ámbito administrativo sancionador de la práctica totalidad de las garantías penales extraídas del clásico principio de legalidad penal material. En definitiva, el artículo 25 CE exige un nivel suficiente de garantías también para el ciudadano en los casos de imposición de sanciones por ilícitos administrativos.

2ª.- Igual aplicación al ámbito administrativo sancionador merecen los principios procesales recogidos en el artículo 24 CE. Dicha aplicación debe realizarse en la medida en que es necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, así como la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 CE: defensa, presunción de inocencia, derecho a no declararse culpable, derecho a la prueba, etc.

Detrás de este planteamiento se encuentra el hecho de que tanto la potestad penal como la administrativa sancionadora son expresión de un único *ius puniendi* del Estado, constituyendo manifestaciones represivas que conforman lo que se denomina un Derecho penal en sentido amplio.²¹ Esta proyección del Derecho penal hacia el Derecho administrativo sancionador se ha visto también configurada conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Éste ha creado un concepto amplio de materia penal con el objeto de poder interpretar con cierta flexibilidad las disposiciones del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Fundamentales, estableciéndose que en los casos en que el precepto sancionador se dirija a la colectividad y la sanción tenga un propósito disuasorio y represivo, existe una afinidad

esta normativa, por la posibilidad de entrega de nacionales alemanes y, finalmente, por la indefinición del catálogo de delitos contenidos en la Decisión (*vid. J. VOGEL, Cooperation in criminal..., cit.,* pág. 5; B. SCHÜNEMANN, “Die Parlamentaristische Gesetzgebung als Lakai von Brüssel? Zum Entwurf des Europäischen Haftbefehlsgesetzes”, *StV*, 2003, págs. 531 ss. y, un resumen de las tesis críticas puede consultarse en este mismo autor, GA, 2004, pág. 203 y C. GÓMEZ-JARA DÍEZ, “Orden de detención...”, *cit.*, pág. 3). Parece que la reciente sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 18 de julio de 2005 declarando nula la ley alemana interna que adapta la Euro orden ha venido a dar la razón, al menos en parte, a los que tan críticos se mostraban (*infra*).

²⁰ Es interesante destacar que esta doctrina no ha limitado la aplicación de tales principios constitucionales al contenido esencial de un nuevo “derecho fundamental a la legalidad penal administrativa” sino que ha extendido también la exigencia de que los derechos y garantías contemplados en el artículo 24 CE (aunque éstos en principio parecen proyectarse sólo al ámbito del proceso jurisdiccional) sean igualmente aplicables en el procedimiento sancionador administrativo (*vid. J. GARBERÍ LLOBREGAT, “Principios de la potestad sancionadora en materia administrativa aplicables a la potestad sancionadora en materia tributaria”, La Ley*, núm. 6189, 2005, pág. 2).

²¹ *Vid. al respecto, R. CARNEVALI RODRÍGUEZ, Derecho penal y Derecho sancionador..., cit.*, pág. 157 y A. NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador, cit.*, págs. 167 ss.

entre la sanción administrativa y la criminal, siendo por lo tanto aplicables las garantías del Convenio.²²

En definitiva, esta noción amplia del Derecho penal, teniendo en cuenta las garantías existentes actualmente en la tramitación de los procedimientos sancionadores contemplados los distintos Estados miembros, constituye un factor muy favorable para la extensión del principio de reconocimiento mutuo a las sanciones administrativas. Y además, esta circunstancia va a justificar la incorporación del reconocimiento mutuo de sanciones administrativas dentro del ámbito más general de implantación del principio de reconocimiento mutuo en el tan renombrado espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

IV. MANIFESTACIONES DEL PRINCIPIO EN EL ÁMBITO PENAL COMO ANTECEDENTE A SU EXTENSIÓN AL ÁMBITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Dadas las analogías existentes con el ámbito administrativo sancionador, vamos a analizar a continuación los instrumentos hasta ahora aprobados en la Unión Europea bajo el prisma de la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en materia criminal. Nuestra intención no va más allá de detenernos en los aspectos de cada uno de ellos que, por su trascendencia, consideramos interesantes de cara a la instauración de un sistema de reconocimiento mutuo a las sanciones administrativas.

El mecanismo utilizado a tal fin ha sido el de la Decisión marco, el cual vio la luz con el Tratado de Ámsterdam (art. 34.2, b), precisamente para facilitar esta tarea. En virtud de la misma, los Estados miembros están obligados al resultado a alcanzar, pero se deja a los mismos elegir la forma y los medios. Ha sido el mecanismo elegido en cuanto que se muestra mucho más ágil que los tradicionales e inoperativos Convenios intergubernamentales, que, por su habitual falta de ratificación no solían llegar a entrar en vigor o, de hacerlo, era años más tarde de su aprobación, con sus soluciones ya desfasadas. Por el contrario, la Decisión marco parte de los principio de reconocimiento mutuo, confianza y equivalencia de las resoluciones judiciales.²³

1. En relación a decisiones que no constituyen sentencias.

Respecto a resoluciones judiciales al margen de las sentencias, nos encontramos con dos recientes instrumentos en la Unión Europea. Así, en primer término hemos de referirnos a la Decisión marco 2002/584 del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados

²² Fundamentalmente sentencia de 21 de febrero de 1984 (asunto *Özrk*).

²³ Sin embargo, la Decisión marco tampoco se escapa a las críticas, fundamentalmente debido a la carencia de efecto directo (*vid.* J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, “El espacio de libertad...”, *cit.* pág. 7). Pueden consultarse los diferentes instrumentos aprobados en la Unión Europea en virtud del desarrollo del principio de reconocimiento mutuo en <http://www.ejtn.net>.

miembros (DOCE L 190, de 17 de julio de 2002),²⁴ pues los principios en los que se fundamenta su origen son similares a los que pudieran ser de aplicación al reconocimiento mutuo de sanciones administrativas. La orden de detención y entrega europea ha supuesto la primera concreción en el ámbito penal del principio de reconocimiento mutuo en el marco de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, dándose un paso de gigante en la sustitución de las relaciones clásicas de cooperación entre Estados por un sistema de libre circulación de decisiones judiciales.

La aplicación del principio de reconocimiento mutuo determina que, recibida la orden por la autoridad judicial competente para su ejecución en cada Estado, ésta se lleve a cabo de forma prácticamente automática, sin necesidad de que la autoridad judicial que ha de ejecutar la orden realice un nuevo examen de la solicitud para verificar la conformidad de la misma a su ordenamiento jurídico interno. Esta nueva regulación supone en la práctica la sustitución del tradicional e ineficaz procedimiento de extradición por un nuevo procedimiento de traslado forzoso de una persona de un Estado miembro a otro a instancias de una autoridad judicial, sea en virtud de una sentencia condenatoria firme, sea en virtud del ejercicio de acciones penales. La entrega se va a reconocer *ipso facto* y previos controles mínimos. Con ello se obvia la fase política previa y, consecuentemente, el posible recurso administrativo contra la decisión política, con lo que se agiliza lo que se consigue con ello.

Entre las características más relevantes de la orden de detención y entrega europea a los efectos que nos pueden interesar a los fines de su aplicación a un futuro sistema de reconocimiento mutuo de sanciones administrativas, destacamos las siguientes: a) la solicitud se realiza mediante la remisión de un mandamiento, por el que se reclama la entrega de la persona al órgano jurisdiccional de emisión. La solicitud consta en un modelo único para todos los Estados miembros que figura como Anexo en la propia Decisión marco. Las vías de transmisión son flexibles, potenciándose la transmisión directa entre autoridades judiciales competentes, quedando en segundo plano el papel de la autoridad central (arts. 1, 6 y 7); b) el medio concreto de transmisión del mandamiento depende de si se conoce o no el paradero de la persona objeto de la orden de detención y entrega, siendo la tendencia hacia la flexibilización de los medios a emplear al efecto. Así, en el segundo caso se permite la transmisión a través de un medio fiable que deje constancia escrita e impida la duda sobre su autenticidad (arts. 9 y 10); c) la lengua en la cual se redacta el formulario estándar del mandamiento debe ser una de las oficiales en el Estado de ejecución, quien además podrá aceptar cualquiera de las lenguas oficiales de las instituciones de las Comunidades Europeas (arts 8.2); d) desaparece la exigencia de doble incriminación en relación al listado de delitos que se recoge en la propia Decisión marco -siempre y cuando se supere un límite punitivo determinado en el Estado de emisión-. Fuera de dichos supuestos, se puede exigir la doble tipicidad (arts 2);²⁵ e) los motivos de

²⁴ La orden de detención y entrega europea ha sido transpuesta a la legislación nacional por todos los Estados miembros, tras haberlo hecho Italia el pasado 21 de julio de 2005. En España, en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la referida Decisión marco ha sido aprobada la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega y la LO 2/2003, de 14 de marzo, complementaria de la anterior, que modifica la LOPJ (ambas en BOE núm. 65, de 17 de marzo de 2003).

²⁵ Según el principio de “doble incriminación” (también denominado de “doble tipicidad” o “doble tipificación”) sólo se reconocerán aquellas decisiones que se refieran a comportamientos que se encuentre

denegación de la ejecución aparecen tasados: así, en el caso de que la persona ya hubiera sido juzgada (*non bis in idem*);²⁶ si el delito se encuentra prescrito de acuerdo con la ley del Estado requerido o si la persona afectada es un menor de edad, teniendo en cuenta que la minoría de edad será valorada por el Estado de ejecución según su ordenamiento (arts. 3 y 4).

Las optimistas expectativas que en general surgieron a raíz de la puesta en marcha de la orden de detención y entrega²⁷ han sufrido un duro revés tras la sentencia dictada el 18 de julio de 2005 por el Tribunal Constitucional alemán. Tal sentencia ha declarado nula la ley alemana de 21 de julio de 2004, de transposición de la Decisión marco regula la orden de detención y entrega, rechazando *in casu* la entrega del sirio-alemán Mamoun Darkazauli a las autoridades judiciales españolas, quienes lo habían reclamado por considerarlo presunto miembro y pieza clave de la organización Al Qaeda. Para el Tribunal Constitucional germano, la norma de transposición de la Decisión marco no es acorde con determinados artículos de la Constitución alemana, fundamentalmente con el artículo 16, que no permite extraditar a nacionales alemanes, salvo casos muy excepcionales. En definitiva, se encuentra planteado en la actualidad un problema de transposición interno cuyo desenlace, dado el ya referido estado de la cuestión doctrinal en Alemania, intuimos impredecible.²⁸

Junto a la Decisión marco que regula la orden europea de detención y entrega, nos encontramos con la Decisión marco 2003/577 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo y del aseguramiento de pruebas (DOCE L 196, de 2 de agosto de 2003). La Decisión

tipificados en el Derecho penal de los dos Estados afectados (sobre este principio, en general, *vid.* E. GIMBERNAT ORDEIG “Algunos problemas de la extradición en Derecho español”, en *Estudio de Derecho Penal*, v. I, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1990, págs 114-120 y R. PENADÉS, *La extradición en Derecho español, Normativa interna y convencional: Consejo de Europa y Unión Europea*, *cit.*).

²⁶ Sobre la operatividad del principio en cuestión en tal marco *vid.* M. DE HOYOS SANCHO, “Eficacia transnacional del *non bis in idem* y denegación de la euroorden”, *La Ley*, núm. 6330 (30 de septiembre de 2005), págs. 1 ss.

²⁷ Así, en la reunión del Consejo de la Unión Europea celebrada el 2 y 3 de junio de 2005, se procedió a realizar una valoración del funcionamiento de la orden de detención y entrega y, siguiendo la opinión de la Comisión reflejada en Informe de 23 de febrero de 2005, (COM[2005] 63 final), se remarcaba que su implantación como primer instrumento que pone en marcha el principio de reconocimiento mutuo “se ha revelado, en la práctica, un éxito manifiesto”, al orientarse los indicadores disponibles favorablemente, tanto en términos de judicialización y de eficacia, como de celeridad, siempre dentro del respeto de los derechos fundamentales (S. 2664, 8849/05).

²⁸ Parece que se están cumpliendo los augurios de los que manifestaban que el problema se podría plantear en cuanto que “el reconocimiento mutuo no ha esperado a que existiera una verdadera armonización en todos los ámbitos jurídico-penales, sino que ha comenzado a surtir efectos en relación con materias sobre las que todavía no existe acuerdo”. En otras palabras, da la impresión que “se ha empezado la casa por el tejado” (*vid.* C. GÓMEZ-JARA DÍEZ, *Orden de detención...*, *cit.*, pág. 2-3) y lo cierto es que la sentencia del Tribunal Constitucional alemán que comentamos ha provocado un gran desconcierto a nivel europeo y, una de sus primeras consecuencias ha sido la decisión de la Audiencia Nacional española, en pura aplicación del principio de reciprocidad, de acordar no proceder a la entrega a Alemania de nacionales españoles cuya entrega sea solicitada por dicho Estado, hasta tanto no se normalice la situación, esto es, hasta que el legislador germano realice las adaptaciones oportunas en su legislación interna (resolución adoptada en Pleno no jurisdiccional de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional celebrado el 21 de julio de 2005).

marco pretende evitar que los Estados miembros opongan motivos de denegación de cooperación prevista en los Convenios internacionales sobre asistencia judicial penal, en concreto en materia de obtención de pruebas, de protección de las mismas, de facilitación de las ejecuciones de resoluciones de registro e incautación destinadas a conseguir elementos probatorios en relación a un proceso penal que se está tramitando en otro Estado miembro.

Nos interesa destacar del mismo, en relación a aspectos que pudieran ser trasladables al reconocimiento de sanciones administrativas, lo siguiente: a) se aplica únicamente en relación a una serie de delitos calificados como graves (sistema de lista), siempre que la sanción no sea superior a tres años de pena privativa de libertad. En los supuestos recogidos en la Decisión marco no se puede exigir la doble tipificación (art. 3); b) las resoluciones de aseguramiento de pruebas se acompañan de un certificado estándar que consta como Anexo (arts. 4 y 9). Se dispone la traducción del certificado a la lengua oficial, o a una de las lenguas oficiales, del Estado de ejecución;²⁹ c) serán transmitidas directamente por la autoridad judicial que las haya dictado, dirigida a la autoridad competente para su ejecución, por cualquier medio de prueba que pueda dejar constancia escrita a efectos de determinar su autenticidad (arts. 4); d) la autoridad competente para la ejecución dará inmediato cumplimiento, como si fuese una resolución de su propio Estado. Sólo se puede denegar el reconocimiento y ejecución o, posponerlo, en los casos dispuestos en los artículos 7 y 8 (arts. 5); e) una cuestión importante. Si la autoridad del Estado solicitante así lo ha requerido, se deberán observar en la ejecución de las medidas las formalidades y procedimientos solicitados por aquél, salvo que se contraríen los principios fundamentales del Estado de ejecución (arts 5).

Por lo que respecta al embargo preventivo de bienes como medida provisional dirigida a facilitar en su momento la ejecución de los decomisos o permitir el resarcimiento de las víctimas, la Decisión marco regula un procedimiento directo de reconocimiento y ejecución inmediata de las resoluciones en tal materia. Ello se realiza a partir de la transmisión por la autoridad del Estado de origen de la resolución correspondiente junto al certificado estándar.³⁰

2. En relación a sentencias.

Vamos a exponer a continuación cómo en un campo muy próximo al Derecho administrativo sancionador, en el cual en gran parte rigen los mismos principios, se han producido recientemente grandes avances en aras a la cooperación en el ámbito de la

²⁹ Como viene ocurriendo en otros instrumentos similares, se establece también la posibilidad de que cualquier Estado miembro acepte, mediante una declaración depositada en la Secretaría General del Consejo, que el certificado estándar, al margen de en las lenguas oficiales vigentes en su territorio, pueda ser expedido en cualquier otra lengua oficial de las Comunidades Europeas (art. 9.3).

³⁰ En cuanto al controvertido tema de la duración máxima de embargo preventivo -que constituye una medida provisional-, la Decisión marco establece que tal medida deberá mantenerse hasta tanto el Estado de ejecución haya respondido definitivamente a cualquier solicitud de transferencia al Estado de emisión. Pero el primero podrá imponer condiciones, atendiendo para ello a las circunstancias del caso y a lo dispuesto en su ordenamiento, a fin de limitar la duración del embargo preventivo del bien, de lo cual informará al Estado de emisión (art. 6).

Unión Europea. Efectivamente, el proceso de integración en el ámbito de la Unión Europea ha determinado un considerable incremento del volumen en la cooperación judicial internacional. Estas circunstancias facilitan el camino para un próximo sistema de reconocimiento mutuo de sanciones, teniendo en cuenta que en el campo del Derecho penal, donde más claramente ha actuado el principio de territorialidad, se va abriendo paso la posibilidad del reconocimiento mutuo de sentencias.³¹

Como un dato más a favor del acercamiento en el marco que tratamos de la sanción administrativa a la penal, ha de tenerse en cuenta que la Comunicación emitida por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo el 26 de julio de 2000 sobre reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal (COM [2000], 495, final) no se refería exclusivamente a decisiones de órganos judiciales en sentido estricto, sino también a las dictadas con carácter sancionador por determinadas *autoridades administrativas* siempre que fuese posible un posterior recurso ante un órgano jurisdiccional penal. Pero esto no constituye una novedad pues ya en el Convenio núm. 70 del Consejo de Europa sobre validez internacional de las sentencias penales, hecho en La Haya el 28 de mayo de 1970 (BOE núm. 78, de 30 de marzo de 1996) se entiende por *infracción*, además de los hechos constitutivos de infracciones penales, aquellos a los que se refieren las disposiciones enumeradas en el Anexo II, con la condición de que, si tales disposiciones otorgan competencia a una *autoridad administrativa*, el interesado tenga la posibilidad de acudir posteriormente a una instancia jurisdiccional.³²

Por su parte, el Convenio de 29 de mayo de 2000, relativo a la asistencia judicial mutua en materia penal entre los Estados miembros, extiende su ámbito de aplicación a los procedimientos relativos a infracciones penales, fiscales así como a determinadas infracciones de carácter *administrativo*; pues bien, en relación a estas últimas, se trata de procedimientos sancionadores incoados por autoridades administrativas siempre que la decisión adoptada por éstas puede ser recurrida ante un órgano jurisdiccional (preferiblemente -no necesariamente- penal). Con amparo en tal Convenio, esa autoridad administrativa podrá solicitar asistencia judicial cuando ello sea preciso. Al respecto, los Estados miembros que regulen este tipo de procedimientos habrán de concretar, en la declaración que deben efectuar al amparo de su artículo 24, cuáles son esas *autoridades administrativas*.³³

³¹ El reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales penales extranjeras se enfrenta normalmente a la reticencia de los Estados a aceptar una “pérdida de soberanía”. No obstante, como afirma M. DEL POZO PÉREZ que “en la actualidad estamos asistiendo a un profundo cambio en la manera de entender y desarrollar la cooperación judicial en materia penal en el contexto de la Unión Europea; es necesario abandonar la idea del Estado como compartimento estanco soberano que influía en la colaboración entre los diversos Estados; el concepto de soberanía nacional se ha ido flexibilizando debido a la modificación de las circunstancias del entorno europeo” (“La orden de detención y entrega...”, *cit.*, pág. 2). Sobre el particular, *vid.*, C. MAPELLI MARCHENA, “La libre circulación de resoluciones judiciales en la Unión Europea (1)”, *Actualidad Administrativa*, 2002, nº 29 (15 a 21 de julio), margs. 847 ss. y J. PUEYO LOSA, “Un nuevo modelo de cooperación internacional en materia penal: entre la justicia universal y la jurisdicción universal”, en *Cooperación jurídica internacional*, monográfico nº 5 *Colección de la Escuela Diplomática*, Madrid, 2001, págs. 141 ss.

³² *vid.*, L.M. BUJOSA VALDELL, Reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales penales: estado de la cuestión en la Unión Europea, en *Cuadernos de Derecho Judicial* 2003, CGPJ, Madrid, 2004, págs.463 ss.

³³ *vid.* al respecto A.M. LOURIDO RICO, *La asistencia judicial...*, *cit.*, pág. 67.

Como culminación de la implantación del principio de reconocimiento mutuo en materia criminal, nos encontramos en la fase decisiva de trabajo en aras a la consecución de la aplicación del mismo en relación a las sentencias penales. Así, mediante la ya referida Comunicación de 26 de julio de 2000, se valoraban diversos aspectos problemáticos que se presentan en relación a la puesta en marcha del principio de reconocimiento mutuo de sentencias penales. Por ejemplo, en relación al controvertido tema de concepto de “sentencia firme”, dados los diferentes significados de tal noción en los Estados miembros, se sugirió incluir en el mismo a todas las decisiones que resuelvan sobre el fondo contra las que no proceda recurso ordinario o, de haber, que el recurso no tenga efectos suspensivos.

En la sesión del Consejo de Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil de 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2000 se aprobó el ya aludido Programa de medidas, con un carácter más general y amplio, para la puesta en práctica del principio de reconocimiento mutuo, estableciéndose las prioridades y medidas de actuación destinadas al cumplimiento del Plan de Acción de diciembre de 1998.³⁴ En el mismo se ponía sobre la mesa la dificultad de avanzar hacia el reconocimiento mutuo de sentencias si previamente no se encontraban soluciones a cuestiones tan importantes como la definición de delincuente; la determinación de los delitos a los que debe aplicarse el principio;³⁵ la eliminación o mantenimiento de la denominada “doble tipicidad”, la cual suele incluirse en los Convenios internacionales, exigiéndose en su virtud que la conducta sea sancionable en los Estados afectados;³⁶ el aseguramiento del respeto a los derechos de defensa del imputado; la conveniencia de admitir una ejecución directa o la de exigir un previo procedimiento de homologación o exequátur;³⁷ o, finalmente, el establecimiento, en su caso, de unos motivos tasados y excepcionales de denegación del reconocimiento.

Igualmente, para lograr la aplicación del principio de reconocimiento mutuo a las sentencias penales sería necesario la regulación de dos manifestaciones típicas del

³⁴ Sesión núm. 2314 (DOCE C 12, de 15 de enero de 2001). La amplitud comentada se observa en cuanto que ahora se contempla la posibilidad del reconocimiento y ejecución, no sólo de sentencias firmes penales, sino también de otras resoluciones penales, como son las dictadas durante la tramitación del proceso o, posteriormente, durante la ejecución de la condena.

³⁵ No obstante, esto implicaría la dificultad de tener que determinar qué se entiende por delito grave en los diferentes Estados miembros, por lo que quizás sería más factible un sistema amplio de reconocimiento mutuo, del cual quedarán excluidos sólo aquellas conductas sobre las cuales hay reales discrepancias de fondo: así, consumo de drogas blandas, eutanasia, etc. (*vid.* L. M. BUJOSA VALDELL, “Reconocimiento y ejecución...”, *cit.*, pág. 467).

³⁶ La tendencia general en los más recientes instrumentos de implantación del principio de reconocimiento mutuo en materia penal es la supresión del requisito de la doble tipicidad, y ello a cambio de un sistema que posibilite a los Estados, excepcionalmente, las cláusulas de salvaguarda, la garantía real del ejercicio del derecho de defensa y el establecimiento de un efectivo sistema de distribución de la competencia judicial para cada supuesto, con una atribución, en determinados casos, de competencias en exclusiva, evitándose eventuales conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros.

³⁷ En todo caso, aun tratándose de una ejecución directa, habría de exigirse al menos la traducción de la decisión y la comprobación de que se trata de una auténtica resolución judicial proveniente de una autoridad competente en el Estado de origen de la misma.

proceso penal y de las sentencias: por un lado, si debe entenderse incluido el efecto de cosa juzgada material (no vulneración del principio *non bis in idem*) y, por otro, la posible consideración de los efectos de las resoluciones de incoación de un procedimiento para otros Estados miembros (litispendencia).

Respecto a la primera cuestión (que equivaldría a la “cosa decidida” en el campo del Derecho administrativo), ciertamente compleja en el ámbito internacional, lo deseable sería ir hacia su reconocimiento mediante la directa recepción de los efectos de la cosa juzgada, lo que impediría una segunda resolución en un nuevo Estado sobre el mismo asunto y contra la misma persona. Sin embargo no es fácil el camino hasta llegar a este punto, entre otras razones, por la propia dificultad de definir los elementos que permiten determinar la identidad entre los hechos objeto de litigio. En un afán de superación de las dificultades existentes, la República de Grecia presentó una interesante iniciativa para la adopción de una Decisión marco sobre la aplicación del principio *non bis in idem* (DOCE C 100, de 26 de abril de 2003), confeccionada bajo el derecho de la persona a no ser procesada ni condenada dos veces por el mismo delito, pero los trabajos al respecto se encuentran en la actualidad suspendidos, principalmente por el estrecho vínculo de la cuestión con el problema de los conflictos de competencia.

En relación a la litispendencia, se trata de la conveniencia de otorgar efectos en un Estado miembro al proceso penal que se ha podido incoar en otro. Ello se facilitaría con el establecimiento de un instrumento por el que se regulara un sistema de atribución de competencias exclusivas para el conocimiento de determinados delitos, así como con la creación de un registro central, proveyéndose la posibilidad de transmitir la existencia de procesos entre los Estados miembros.³⁸ Sin embargo, los problemas que quedan por dilucidar para apreciar la existencia de litispendencia penal internacional son múltiples, fundamentalmente los relativos a la determinación del criterio en base a cual finalmente se atribuiría la competencia a los tribunales de uno u otro Estado.³⁹

³⁸ Al respecto téngase en cuenta la propuesta de Decisión marco del Consejo, de 17 de marzo de 2005, relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la Unión Europea con motivo de un nuevo proceso penal. La misma, resultado del Libro blanco presentado por la Comisión, de 25 de enero de 2005, relativo al intercambio de información sobre las condenas penales y sus efectos en la Unión Europea, tiene como fin desarrollar los objetivos previstos en la medida 2ª del Programa de diciembre de 2000, definiendo las condiciones en las que una condena pronunciada en otro Estado miembro debe considerarse en el marco de un nuevo proceso penal relativo a hechos diferentes. También contiene una serie de normas sobre la eventual inscripción, en el registro nacional de penados, de las condenas pronunciadas en otro Estado miembro (COM[2005] 91 final).

³⁹ La ya citada propuesta de Decisión marco de la República de Grecia también contempla la cuestión de la litispendencia. En concreto, según la solución que en la misma se prevé, se daría preferencia para conocer del asunto al Estado cuyo juez mejor garantizase la administración correcta de la justicia. Para lograr tal fin, se exponen varios criterios: lugar de comisión del delito, nacionalidad o residencia del autor, origen de las víctimas y lugar en que ha sido encontrado el autor del delito. En el supuesto de que varios Estados miembros pretendiesen jurisdicción sobre el caso, las autoridades competentes de cada uno de ellos podrán, previa consulta, elegir el Estado miembro que tenga preferencia (art. 3). Al margen de lo elogioso que en sí constituye la propuesta helena, la encontramos llena de dificultades para ser llevada a la práctica, pues la misma concreción de los criterios de elección del juez que mejor garantizase la correcta administración de justicia nos tememos que daría lugar al múltiples y, posiblemente contradictorias, interpretaciones, lo que en la práctica ha supuesto la suspensión de los trabajos sobre la referida propuesta (*vid.* L. M. BUJOSA VALDELL, “Reconocimiento y ejecución...”, *cit.*, págs. 483 ss.).

En este marco, la Comisión Europea presentó el 30 de abril de 2004 un Libro Verde relativo a la aproximación, el reconocimiento y la ejecución de sanciones penales en la Unión Europea.⁴⁰ Se trata de un instrumento inicial de reflexión con el que se pretende analizar los problemas que plantea la existencia de diferentes sistemas dentro de la Unión en relación con la cooperación judicial entre los Estados miembros, e identificar así los obstáculos a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Para la Comisión, la aproximación en materia de sanciones penales, bajo el más absoluto respeto de los principio de subsidiariedad y proporcionalidad, podría satisfacer varios objetivos. Así, se conseguiría lanzar un mensaje simbólico de cara a la ciudadanía de un compartido sentido común de la justicia; supondría el corolario de un espacio europeo de justicia que el lugar de comisión de delito fuese indistinto a la hora de ser sancionado; se evitaría la existencia de Estados miembros donde resultase más “barato” delinquir;⁴¹ además, las discusiones mantenidas por el Consejo en el ámbito de la aprobación del borrador de Decisión marco sobre el principio *non bis in idem*, han mostrado que el mismo sería mejor aceptado si las sanciones fuesen comparables y realmente aplicadas; y, por último, tal aproximación también ayudaría a una segura aceptación del mutuo reconocimiento de sentencias, dado que implicaría un aumento de la confianza mutua entre los Estados miembros.

En línea de continuidad con el Libro verde, y con ánimo de dar un definitivo impulso, nos encontramos con la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 19 de mayo de 2005, sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y el fortalecimiento de la confianza mutua entre los Estados miembros.⁴² Su objetivo es presentar las reflexiones de la Comisión, por una parte, sobre la marcha de los trabajos de aplicación del principio de reconocimiento mutuo a la luz de las primeras experiencias realizadas y, por otra, sobre los elementos de un programa de acción destinado a fortalecer la confianza mutua entre los Estados miembros.

En relación a estos aspectos se valora el estado de la cuestión de la ejecución de las resoluciones condenatorias sobre la base de que una condena impuesta en un Estado miembro debe poder ejecutarse en todo el territorio de la Unión, comentándose los avances producidos en el marco del Libro verde de abril de 2004.⁴³ Sin embargo se

⁴⁰ COM(2004), 334 final, de 30 de abril de 2004. Junto a este Libro verde, se ha presentado otro, también sobre materia penal, sobre aproximación, reconocimiento mutuo y ejecución de penas en la Unión Europea (COM[2003] 75 final, de 19 de febrero de 2003). Pueden consultarse ambos Libros en http://europ.eu.int/comm/off/green/index_es.htm.

⁴¹ A este respecto convendría recordar que el punto 5 de la Conclusiones de la Cumbre de Tampere estableció como objetivo a conseguir que los delincuentes no pudieran encontrar formas de aprovecharse de las diferencias existentes entre los sistemas judiciales de los Estados miembros (disponible en <http://eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>).

⁴² COM(2005) 195 final. La Comunicación se inscribe en el planteamiento general de la Comisión de elaborar el Plan de Acción para aplicar el programa de La Haya, el cual vincula el desarrollo del principio de reconocimiento mutuo al aumento de la confianza mutua entre los Estados miembros.

⁴³ Sobre este particular se ha presentado recientemente una iniciativa por parte de la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia con vistas a la adopción de una Decisión marco del

crítica que en éste no se abordase lo relativo a la ejecución de las medidas no privativas de libertad, ni a la suspensión y a los eventuales requisitos de su revocación por una pena pronunciada en otro Estado miembro. Sobre esto último se emplaza a la Comisión para que realice propuestas legislativas al efecto durante 2007.

Por lo que se refiere a la trascendental cuestión del fortalecimiento de la confianza mutua, clave para el buen funcionamiento del principio de reconocimiento mutuo, se establecen los elementos de un programa de acción destinado a aumentar dicha confianza entre los Estados miembros. Esto se acomete sobre una doble base: por un lado, a través de una acción legislativa destinada a garantizar un elevado nivel de protección de los derechos de las personas en el territorio de la Unión Europea y, por otro, mediante una serie de acciones prácticas de cara a los profesionales de la justicia destinados a reforzar en ellos el sentimiento de compartir una cultura jurídica común.⁴⁴

Así, respecto a las medidas legislativas, se pone el énfasis en una doble garantía: por una parte, que las resoluciones judiciales que son objeto de reconocimiento mutuo respondan a normas exigentes en términos de garantías y, por otra, que los tribunales que pronuncien estas resoluciones se encuentren en la mejor situación posible para hacerlo.⁴⁵ Además, se indica la conveniencia de seguir reflexionando sobre determinadas medidas de aproximación de las legislaciones de Derecho sustantivo penal.

Por su parte, en relación a las acciones para reforzar el sentimiento de cultura judicial común entre los operadores de la justicia en la Unión Europea se destacan tres aspectos: en primer lugar, el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación de la aplicación y efectos de cada medida como indispensable para que la acción de la Unión sea eficaz;⁴⁶ en segundo término, el desarrollo de redes de profesionales de la justicia y

Consejo sobre la orden europea de cumplimiento de condena y traslado de personas condenadas entre los Estados miembros de la Unión Europea (DOCE C 150, de 21 de junio de 2005).

⁴⁴ En relación a la dificultad presentada para la aprobación de algunas de las medidas que derivaban de lo acordado en su momento en la Cumbre de Tampere, J.C. FERNÁNDEZ ROZAS indica que “la efectiva aplicación de los instrumentos y de las medidas adoptadas requiere la superación de la resistencia o desconfianza que pudiera existir entre los Estados miembros y los operadores del espacio de libertad, seguridad y justicia. Hasta la fecha no se ha fomentado un mayor grado de conocimiento y de contacto entre los actores de dicho espacio y es obvio que el conocimiento personal, el intercambio de efectivos y un esfuerzo común en el área de formación, puede asegurar una cierta confianza” (“El espacio de libertad...”, *cit.*, pág. 5).

⁴⁵ A tal fin se propone para los años venideros, por una parte, la armonización del Derecho procesal penal mediante la mejora de las garantías en los procesos (fundamentalmente en lo que se refiere al reforzamiento de la presunción de inocencia, a la elaboración de unas normas mínimas en materia de recogida de pruebas, la regulación de las decisiones dictadas en rebeldía y la garantía de transparencia de la elección del órgano jurisdiccional competente) y, por otra, proseguir la aproximación del Derecho penal sustantivo, calificándose de decepcionantes los resultados de los instrumentos hasta ahora adoptados (puntos 19 a 29).

⁴⁶ Estos mecanismos de evaluación se refieren a las necesidades concretas de la justicia (en particular, la definición de los obstáculos potenciales ante la adopción de nuevos instrumentos), a las condiciones prácticas específicas de la aplicación de los instrumentos adoptados por la Unión Europea y, por último, a las condiciones en que se elaboran las resoluciones judiciales en los diferentes Estados miembros (con el fin de garantizar que responden a elevadas normas de calidad).

de la formación judicial;⁴⁷ por último, el apoyo del desarrollo de una justicia de calidad mediante el fortalecimiento e intercambios entre profesionales, la mejora de la formación judicial y la facilitación de las condiciones de acceso de los ciudadanos a la justicia.⁴⁸

Por lo tanto, parece que en el terreno judicial penal están dados los pasos para que en un futuro más o menos próximo pueda operar casi con plena normalidad el principio de reconocimiento mutuo de sentencias y, con mayor o menor dificultad, los instrumentos para llevarlo a cabo se van poniendo en marcha. Hemos hecho referencia a que alguno de tales instrumentos se refieren a decisiones adoptadas por autoridades administrativas, si bien, como regla general, para que opere el reconocimiento mutuo se exige que las mismas puedan ser susceptibles de un recurso ante los tribunales, particularmente del orden penal.

V. LA DECISIÓN MARCO 2005/214, DEL CONSEJO, DE 24 DE FEBRERO DE 2005: UN PASO FIRME HACIA EL RECONOCIMIENTO MUTUO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PECUNIARIAS.

En todo este proceso, la posibilidad de reconocimiento y ejecución de actos administrativos sancionadores en la Unión Europea está dejando de ser una simple quimera y se va convirtiendo cada día más en una realidad. En el marco de esta evolución hacia la libre circulación de actos administrativos sancionadores, y como un nuevo paso en el desarrollo del principio de reconocimiento mutuo, se ha adoptado la Decisión marco 2005/214 del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias (DOUE L 76, de 22 de marzo de 2005).⁴⁹ Los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones de la Decisión marco antes del 22 de marzo de 2007.

⁴⁷ Con base en el Programa de La Haya, por un lado se hace hincapié en la importancia de mejorar la comprensión mutua entre las autoridades judiciales y los distintos sistemas jurídicos (preconizándose el desarrollo de redes de organizaciones e instituciones judiciales) y, por otro, en la trascendencia de la formación para favorecer el desarrollo de la confianza mutua en el marco de una justicia de calidad (en este ámbito se enmarca el actual programa de intercambio para magistrados que se aplica desde 2004 como complemento del programa marco del Consejo de la Unión Europea AGIS, sobre cooperación en asuntos penales para el período 2003-2007 [decisión 2002/630, OJL 203, de 1 de agosto de 2002, pág. 5]). Por su parte, el Parlamento Europeo, en Resolución de 30 de mayo de 2005, ha considerado como medida urgente para el fomento de los derechos fundamentales el desarrollo, de acuerdo con los Estados miembros, de un programa de calidad de la justicia en Europa (PE 357.466v01-00).

⁴⁸ En este sentido, la Comisión ha presentado para las próximas perspectivas financieras (2007-2012) tres propuestas de programas de acción que comprenden un programa específico relativo a la justicia penal y el Parlamento Europeo, en la citada Resolución de 30 de mayo de 2005, ha considerado urgente la adopción de medidas comunes en materia de acceso a la justicia civil y penal en Europa.

⁴⁹ Esta Decisión marco tuvo su origen en un Proyecto relativo a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, aprobado por el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea en reunión celebrada el 8 de mayo de 2003 (OJ L 190, de 18 de julio de 2002), tras iniciativa conjunta al respecto del Reino Unido, la República Francesa y el Reino de Suecia, y ello dentro del marco de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia nacido en la Cumbre de Tampere de octubre de 1999, en concreto en aplicación de la Conclusión 37 y del Programa de medidas aprobado en diciembre de 2000 para implementar el principio de reconocimiento mutuo (medida nº 18).

Sin embargo, como antecedente próximo *ratione materiae* a la Decisión marco ahora adoptada -y aún tratándose de un instrumento de diferente naturaleza-, hemos de referirnos al Convenio de 17 de junio de 1998, del Consejo, sobre decisiones de privación del derecho de conducir, cuyo objetivo es la ejecución en toda la Unión Europea, mediante los medios adecuados, de las decisiones de privación del derecho de conducir cuando han sido adoptadas por un Estado miembro distinto del de la residencia habitual del sancionado (DOCE C 216, de 10 de julio de 1998).⁵⁰ Se intenta poner fin a la injusta situación derivada del hecho de que la privación del permiso de conducir en un Estado miembro, donde circunstancialmente se encontraba la persona, no tenga efectos en su Estado de residencia habitual, al no verse allí privado de la posibilidad de conducir, con la consiguiente burla para el derecho sancionador del Estado de comisión de la infracción.

Y decimos que es importante este Convenio de 1998 como antecedente en cuanto que en relación a la privación del derecho de conducir que se pretende hacer valer en el Estado de residencia habitual, la decisión acordando la retirada ha podido ser dictada, bien por una autoridad judicial, bien por una *autoridad administrativa*, no exigiéndose siquiera el requisito de posible sometimiento de la decisión administrativa a una autoridad judicial penal (art. 1). Este aspecto lo consideramos relevante desde el punto de vista de la aproximación hacia la consecución de un espacio europeo de libre circulación de actos administrativos sancionadores por lo novedoso del mismo en cuanto a la culminación del principio de confianza mutua.

En relación a este interesante instrumento, merecen ser destacadas las siguientes cuestiones de interés: a) el Estado que impone la sanción notificará inmediatamente al Estado de residencia la decisión de privación del derecho de conducir, siempre que tal decisión sea en relación a una de las conductas referidas en el Anexo del Convenio: conducción temeraria, bajo la influencia de bebidas alcohólicas, velocidad superior a la permitida, etc. (art. 3); b) a la notificación se acompañarán una serie de documentos, destacando entre ellos el original o copia certificada de la resolución, una explicación sucinta de los hechos y de las disposiciones legales aplicadas y una certificación del carácter definitivo de la decisión (art. 8.1). Además, y esto es muy importante de cara a la salvaguarda del derecho de defensa, si el interesado no compareció personalmente o no estuvo representado en las actuaciones, habrá de acreditarse que fue debidamente notificado *conforme a la ley del Estado de infracción* (art. 8.2); c) el principio general es la no exigibilidad de traducciones de las notificaciones ni de la documentación que se adjunte (art. 9.1), pero en virtud de la declaración que deben hacer los Estados miembros en el momento de la ratificación *ex* artículo 15.2, éstos podrán exigir que se adjunte una traducción a una de las lenguas oficiales de las instituciones de las Comunidades Europeas; d) en cuanto a la forma de ejecución por parte del Estado de residencia habitual, se establece al respecto una doble posibilidad: por una parte, una ejecución directa de la decisión, debiéndose tener en cuenta en todo caso el tiempo de ejecución ya cumplido en el Estado donde se cometió la infracción; por otra, una

⁵⁰ En concreto, el Convenio fue concluido al amparo de la letra c), apartado 2, artículo K del Tratado de Maastricht. Si bien, como la mayoría de los Convenios adoptados en el referido marco, no ha llegado a entrar en vigor debido a la falta de ratificaciones necesarias.

ejecución indirecta, bien sea ejecutando la decisión por medio de una decisión judicial o *administrativa* -del tipo del exequátur- adoptada en determinadas condiciones que se establecen en el Convenio, bien sea convirtiendo la decisión extranjera en una decisión judicial o *administrativa* propia, sustituyéndose la anterior por una nueva (art. 4.1); e) finalmente, en cuanto a los motivos de denegación de la ejecución, se establecen una serie de supuestos tasados en los cuales la denegación es obligatoria: cuando la decisión ya hubiese sido ejecutada en el Estado de infracción; cuando por los mismos hechos exista una decisión ya ejecutada o en curso en el Estado de ejecución (*non bis in idem*); cuando exista prescripción de la medida en la legislación del Estado de residencia o, por último, cuando se estime que el interesado no ha tenido ocasión de defenderse (art. 6.1) y, otros, en los que la denegación será facultativa, destacando entre estos, los supuestos en los que en el Estado de residencia los hechos no sean constitutivos de infracción -principio de doble incriminación- (art. 6.2).

Entrando en el contenido de la Decisión marco 2005/214, ésta viene a cubrir un vacío en relación a un gran número de conductas sancionables que en la práctica quedan impunes como consecuencia de la naturaleza transnacional de la infracción. Se pretende que tanto personas físicas como jurídicas no puedan eludir el pago de las multas que les son impuestas por Estados miembros donde habitualmente no tienen su residencia o su centro principal de actividad, y donde normalmente carecen de patrimonio. La intención es que las infracciones en el marco transnacional no queden impunes como consecuencia de la internacionalidad, y que el patrimonio de las personas sancionadas pueda ser perseguido independientemente del Estado miembro donde se encuentre.

De la interesante regulación contenida en la Decisión marco, vamos a detenernos a continuación en las cuestiones que consideramos de mayor interés, y que, debidamente desarrolladas, pueden conformar un futuro escenario general de reconocimiento y ejecución de sanciones administrativas en la Unión Europea.

En primer lugar, ha de significarse que el reconocimiento mutuo se refiere a resoluciones que impongan el pago de una sanción pecuniaria, por lo que se hace preciso delimitar qué se entiende a los efectos de la Decisión marco por resolución y por sanción pecuniaria (art. 1).

El término “resolución” hace referencia a cualquier decisión firme a través de la cual se exija el pago de una sanción pecuniaria. Para ello, la misma ha de haber sido dictada: a) por un tribunal -de cualquier orden jurisdiccional- del Estado de emisión en relación a una infracción penal contemplada en dicho Estado; b) por una *autoridad no judicial* del Estado de emisión en relación a una infracción penal contemplada en dicho Estado, siempre que el interesado pueda someter el caso ante un tribunal con competencia, en particular, en asuntos penales;⁵¹ c) por una *autoridad no judicial* del

⁵¹ Se incluye en esta categoría la posibilidad, no prevista en nuestro ordenamiento, de que sanciones penales puedan ser impuestas por autoridades administrativas. Es lo que sucede, por ejemplo, en Suecia cuando el sospechoso admite su culpa y acepta la multa -la cual podrá ser ejecutada si posteriormente el sancionado no la paga voluntariamente-, caso en el cual la Fiscalía o la Policía pueden imponer directamente la sanción penal, si bien se establece únicamente para multas cuya cuantía no supere los doscientos veinte euros por persona. En el ya referido Libro verde de 30 de abril de 2004 (punto 2.2.2) se insistía en que la Decisión marco debía ser aplicable a cualquier decisión que de una forma definitiva

Estado de emisión en relación a hechos punibles en dicho Estado por constituir infracción a las normas legales -que no constituya delito-, siempre que el interesado pueda someter el caso ante un tribunal con competencia, en particular, en asuntos penales;⁵² y d) por un tribunal que tenga competencia en asuntos penales, siempre que la resolución se dicte respecto de hechos punibles en el Estado de emisión por constituir infracción a las normas legales.

Por su parte, “sanción pecuniaria” es aquella de la cual deriva la obligación de pagar: a) una cantidad de dinero en virtud de una condena por una infracción impuesta mediante una resolución;⁵³ b) una compensación impuesta en la misma resolución sancionadora en beneficio de las víctimas (siempre que ésta no pueda ser parte civil y el tribunal actúe en el ejercicio de su competencia penal);⁵⁴ c) una cantidad de dinero en concepto de costas judiciales o gastos *administrativos* originados en el procedimiento o; d) una cantidad de dinero a un fondo público o a una organización de apoyo a las víctimas impuesta en la misma resolución.

De la redacción del artículo 1 de la Decisión marco y de un análisis de conjunto de la misma -y a pesar de su farragosa redacción, que no sólo afecta a este artículo 1- se deduce de un manera evidente que tal instrumento se ha extendido también a las “multas administrativas”, lo cual es definitivamente confirmado en su Considerando segundo. Ello provocó importantes debates en reuniones previas a su adopción, pues se destacaba el difícil encaje de la materia administrativa sancionadora en el ámbito del tercer pilar del Tratado. Pero el interés de la mayoría de los Estados miembros por lograr un mecanismo de ejecución transnacional de sanciones administrativas, que ya se había reflejado anteriormente -sobre todo en lo referido a multas de tráfico, por ejemplo en el frustrado Convenio de 1998-, se impuso finalmente. Sin embargo, este triunfo ha sido limitado, dado que, como hemos indicado se ha incluido el reconocimiento en relación a

impusiera una sanción pecuniaria, ya hubiese sido adoptada por un tribunal o por una *autoridad administrativa* -siempre que en este caso se diera la posibilidad de acudir posteriormente a un tribunal penal-.

⁵² R.A. MORÁN MARTÍNEZ llama la atención sobre el hecho de que no se ofrezca en la Decisión marco un concepto autónomo de lo que ha de entenderse por “órgano judicial con competencia, en especial, en materia penal”, pese a la dificultad de interpretación del mismo. Así, en España hasta ahora no se ha considerado entre tales órganos judiciales a las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia -a pesar de que éstos tienen Salas de lo Penal- (“El embargo preventivo...”, *cit.*, pág. 402), razón por la cual en la práctica difícilmente se va a poder utilizar la Decisión marco para requerir el cobro de multas administrativas impuestas en nuestro país sin intervención judicial, dado que en nuestro sistema la inmensa mayoría de las sanciones administrativas son revisadas por éstos tribunales.

⁵³ Cuando la Decisión marco se refiere a “una cantidad de dinero”, parece darse a entender que la cantidad debe ser una suma exigible y determinada, esto es, ya liquidada, no debiendo dejar pendiente a la autoridad competente del Estado de ejecución la fijación de la cantidad sobre la cual ejecutar. Esta interpretación es corroborada del contenido de certificado del Anexo, en el cual se establece únicamente un apartado simplemente para especificar la cantidad que se reclama como consecuencia de la infracción cometida, sin otras posibilidades.

⁵⁴ Esta compensación se contempla en los países de *common law* y tienen un difícil encaje en la Decisión marco pues, aunque en el Reino Unido y en Irlanda se mantiene su naturaleza penal, la Comisión ha entendido que la naturaleza de estas compensaciones es eminentemente civil, razón por la cual su ejecución habrá de llevarse a cabo a través del Reglamento 44/2001 (*vid.* R.A. MORÁN MARTÍNEZ, “El embargo preventivo...”, *cit.*, pág. 403).

las sanciones administrativas pero a condición de que las mismas puedan ser sometidas ante un tribunal con competencia, en particular, en asuntos penales.⁵⁵

La Decisión marco se acoge al sistema de lista cerrada ya utilizado en anteriores instrumentos de implantación del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito penal (a partir de la Euro orden), por lo que el régimen especial y privilegiado establecido en la misma sólo se aplicará en relación a las infracciones que se recogen en su artículo 5. Pero debe tenerse en cuenta que esto no quiere decir que no vaya a poder utilizarse este instrumento para la persecución de otras sanciones administrativas. Al contrario, lo único que sucede es que si se trata de alguna de las infracciones incluidas expresamente en su ámbito, en ningún caso podrá exigirse por el Estado de ejecución la doble tipificación. Ésta sólo podrá ser exigida en relación a infracciones que no están contempladas en la lista de la Decisión marco (art. 5.3).⁵⁶

En lo que se refiere a las autoridades competentes cada Estado miembro debe informar a la Secretaría General del Consejo de las autoridades que, en virtud de su legislación nacional, serán competentes cuando el mismo actúe como Estado de emisión o de ejecución. No obstante, se podrá designar, en atención a la organización interna de cada Estado, una o más autoridades centrales responsables de la transmisión y recepción de las resoluciones y de asistir a las autoridades competentes (art. 2). Es decir, la transmisión directa entre autoridades competentes es la norma general, aunque se incluye la posibilidad de designación de una o varias autoridades centrales. La razón de ser de esta inclusión en un segundo plano de las autoridades centrales, que como ya hemos apuntado tiende a desaparecer en pro de las notificaciones directas, se encuentra en este caso en las posibles dificultades que en la práctica pueden plantearse a la hora de identificar el órgano competente, especialmente en relación a la ejecución de las *sanciones administrativas*.

En cuanto a la transmisión, la resolución sancionadora se transmite (en original o en copia certificada) a la autoridad competente del Estado de ejecución junto con un “certificado” que figura como Anexo a la Decisión marco, el cual deberá ir firmado por la autoridad competente del Estado de emisión, dando así fe de la exactitud de su contenido (arts. 4.1 y 4.2).⁵⁷ El respeto del principio *non bis in idem* se encuentra

⁵⁵ Requisito éste que ya incluso ha sido suprimido en alguno de los más recientes instrumentos internacionales (así, en el ya citado Convenio de 17 de junio de 1998, del Consejo, sobre decisiones de privación del derecho de conducir). No obstante, la dificultad que ha implicado la extensión del principio de reconocimiento mutuo a las sanciones administrativas ha hecho que, dada la novedad que supone y la alteración producida en los sistemas de los Estados miembros, éstos tengan incluso la posibilidad de limitar la aplicación de la Decisión marco, durante un plazo de cinco años, exclusivamente a las sanciones puramente penales (art. 19.2).

⁵⁶ Las infracciones recogidas en el artículo 5 son en principio las mismas que aparecen en las Decisiones marco relativas a la orden de detención y entrega europea y al embargo preventivo y aseguramiento de pruebas, si bien, como consecuencia de la extensión de la Decisión marco que comentamos al ámbito de las sanciones administrativas, se ha producido una ampliación del catálogo: así, por ejemplo, infracciones de circulación con vehículos de motor, actos de violencia contra las personas en espectáculos deportivos, contrabando de mercancías, etc.

⁵⁷ A tenor de lo dispuesto en el artículo 4.5, si se desconoce cuál es la autoridad competente del Estado de ejecución, la autoridad competente del Estado de emisión realizará todas las investigaciones necesarias, incluso recurriendo a los puntos de contacto de la Red Judicial Europea, a fin de obtener información

garantizado en cuanto que no se admite enviar la solicitud de ejecución a dos Estados simultáneamente, evitándose la producción de una duplicidad inútil de embargos.

En el certificado estándar deben hacerse constar datos en relación a las notificaciones practicadas en el procedimiento al sancionador a fin de acreditar la no existencia de indefensión (a modo parecido a como acontece en el artículo 53 del Reglamento 44/2001) y el mismo debe traducirse a la lengua oficial o a una de las lenguas oficiales del Estado de ejecución, si bien cualquier Estado miembro puede aceptar que el mismo sea traducido a cualquier otra lengua de las oficiales en las instituciones de la Unión. En cuanto a la resolución, parece deducirse que la regla general es la de su no traducción, si bien el Estado de ejecución, a su costa, puede solicitar una traducción de la misma, siendo ello causa de suspensión del procedimiento (art. 16). Por lo que respecta a los medios utilizables para la transmisión, únicamente se establece que se podrá utilizar cualquiera que deje constancia escrita, en condiciones que permitan al Estado de ejecución establecer su autenticidad (art. 4.3).

En cuanto al procedimiento de ejecución en sí, el mismo se determina íntegramente por el Estado de ejecución, que tramitará la ejecución como si se tratase de una sanción impuesta por sus autoridades. Por ello, las autoridades del Estado de ejecución serán las únicas competentes para determinar el procedimiento a seguir así como todas las medidas que procedan al efecto (art. 9). La máxima manifestación del principio de reconocimiento mutuo aflora cuando se establece en la Decisión marco que “las autoridades competentes del Estado de ejecución *reconocerán sin más trámites* una resolución que haya sido transmitida con arreglo al artículo 4 (...)” (art. 6). En este precepto podemos también apreciar la tradicional diferencia entre la institución del reconocimiento y la ejecución, pues tras establecerse como principio general el reconocimiento inmediato en los términos que acabamos de transcribir, se indica a continuación que los Estados miembros “adoptaran de inmediato todas las medidas necesarias para su *ejecución*”.

En cuanto a los motivos de denegación de la ejecución se establecen en la Decisión marco una serie de motivos tasados al respecto. Son los siguientes: a) si no se presentase, o se presentase incompleto o sin corresponderse con la resolución acompañada el certificado estándar exigido; b) si ya hubiese sido dictada una resolución contra la misma persona y por los mismos hechos en el Estado de ejecución, o en otro Estado miembro, pero en este caso siempre que la resolución hubiese sido ejecutada (*non bis in idem*); c) si, tratándose de sanciones relativas a infracciones no recogidas en la Decisión marco, la resolución a ejecutar se refiriese a hechos que no constituyesen infracción en el Estado de ejecución (principio de doble tipicidad); d) si la *ejecución* de la resolución hubiese prescrito según la legislación del Estado de ejecución, pero sólo si se refiere a hechos que fuesen competencia de dicho Estado según su propio Derecho; e) si la resolución se refiriese a hechos que el Estado de ejecución considerase que se han cometido en su totalidad o en parte en su territorio, o bien se tratase de hechos que se

sobre las autoridades competentes en el Estado de ejecución (Acción Común 98/428 del Consejo, de 29 de junio de 1998, sobre la creación de una RJE [DOCE L 191, de 7 de julio de 1998]). En todo caso, si una autoridad del Estado de ejecución recibe una solicitud de ejecución y no es competente, remitirá la misma de oficio a la autoridad competente, informando de ello a la autoridad competente del Estado de emisión (art. 4.6).

han cometido fuera del Estado de emisión y el Estado de ejecución no permitiese en tales casos la persecución de los mismos fuera de su territorio;⁵⁸ f) si existiese inmunidad que, según la ley del Estado de ejecución, impidiese la ejecución de la resolución;⁵⁹ g) si la ejecución se refiriese a la sanción impuesta a una persona que, por su edad, no fuese responsable penal en el Estado de ejecución por los hechos que ha sido sancionada; h) si, a tenor del certificado adjuntado, se demostrase que el interesado, en caso de procedimiento escrito, no hubiese sido debidamente informado a tenor de la legislación del Estado de emisión (personalmente o a través de representante competente con arreglo “a la legislación nacional”) de su derecho a impugnar la resolución y de los plazos para ello; i) si, a tenor del certificado adjuntado se acreditase que el interesado no compareció en persona, salvo que en el mismo se indicara, bien que según la ley del Estado de emisión se ha notificado el procedimiento al interesado (personalmente o a través de representante competente con arreglo “a la legislación nacional”), bien que el interesado ha indicado su intención de no impugnar la resolución; j) si, a tenor del contenido del certificado, a la autoridad competente del Estado de ejecución le surgiese *cualquier duda* en relación a una presunta violación de los derechos fundamentales o de los principios jurídicos fundamentales consagrados en el artículo 6 del Tratado y;⁶⁰ k) si la sanción pecuniaria fuese inferior a setenta euros o a un importe equivalente.⁶¹

Como vemos, el procedimiento que se ha establecido para el reconocimiento de las sanciones penales y administrativas es ciertamente ágil y exento de excesivas complicaciones, cuidándose en el mismo de garantizarse el debido respeto a los derechos fundamentales del sancionado, algo que quizás esté fuera de lugar en unos términos tan contundentes en un marco de aplicación del principio de reconocimiento mutuo donde, como hemos señalado, la confianza entre los Estados es esencial y, teóricamente, debe conllevar la eliminación de determinados ámbitos de control.

Como ocurre en otros instrumentos recientes, se establece también la posibilidad de ejecutar las sanciones impuestas a personas jurídicas, aun en el caso de que en el Estado de ejecución no se reconozca el principio de responsabilidad penal de las

⁵⁸ En conexión con esta cuestión que nos conduce al principio de territorialidad se establece que, cuando se demuestre que la resolución se refiere a hechos no cometidos en el territorio del Estado de emisión, el Estado de ejecución podrá decidir la reducción del importe de la multa a la cuantía máxima prevista en su ordenamiento para ese tipo de hechos si el acto fuese de su competencia (art. 8.1).

⁵⁹ Se refiere a los especiales supuestos de inmunidad de ejecución regulados por el Derecho internacional público y recogidos en los Convenios de Viena de 16 de abril de 1961, sobre relaciones diplomáticas, y de 24 de abril de 1963, sobre relaciones consulares (BOE núm. 21, de 24 de enero de 1968 y núm. 56, de 6 de marzo de 1970, respectivamente).

⁶⁰ Se trata de una cláusula general de garantía del derecho de defensa en un sentido amplio, recogida finalmente en la Decisión marco a instancias de la delegación alemana. Con ello se ha incluido de una manera encubierta una cláusula general de orden público cuya compatibilidad con la confianza que exige el principio de reconocimiento mutuo en que se basa dicho instrumento, como ya indicamos, es difícil de aceptar (*vid.* R.A. MORÁN MARTÍNEZ, “El embargo preventivo...”, *cit.*, pág. 409).

⁶¹ Se entiende que por debajo de tal importe no merece la pena realizar el indudable esfuerzo que conlleva el recurso a una ejecución internacional (teoría de la balanza de intereses en presencia). Así pues, toda sanción que no supere el umbral de los setenta euros, con independencia de la materia de que se trate, no se considerará incluida en la Decisión marco.

personas jurídicas (art. 9.3). Parece claro que esta disposición va dirigida fundamentalmente en relación a las sanciones impuestas por tribunales de justicia del orden penal -responsabilidad penal-, pues si se trata de sanciones directamente acordadas por autoridades administrativas es sabido que, en general, se admite la responsabilidad de las personas jurídicas en el ámbito administrativo.⁶²

En definitiva, con la aprobación de la Decisión marco 2005/214 contamos ya con un instrumento donde con algo más de claridad que en otros precedentes -aunque no con toda lo que sería deseable- se contiene una regulación en relación al reconocimiento mutuo de sanciones administrativas pecuniarias. Sin embargo algunas cuestiones importantes -como la determinación de qué se entiende por órganos jurisdiccionales penales a efectos de la revisión de las sanciones administrativas-, nos tememos que van a dificultar en la práctica que el instrumento se aplique todo lo que sería deseable.

Una vez que en marzo de 2007 finalice el plazo de adaptación de los ordenamientos de los Estados miembros a la Decisión marco será el momento de evaluar sus ventajas y sus defectos.⁶³ Si hasta la fecha la extraterritorialidad de las decisiones administrativas sancionadoras apenas si había entrado en la amplia batería de disposiciones que recientemente se han adoptado en torno al principio de reconocimiento mutuo, ahora parece que por fin se ha dado un auténtico paso cualitativo de envergadura hacia la definitiva ampliación del principio de reconocimiento mutuo al ámbito de las sanciones administrativas. Qué duda cabe que serán muchos los extremos que hayan de ser mejorados, pero parece que se ha abierto la puerta a la esperanza de que en un plazo no muy lejano, abierto el campo del espacio de libertad, seguridad y justicia en este ámbito, podamos alcanzar un auténtico espacio europeo de libre circulación de sanciones, tanto penales como administrativas.

⁶² Vid. al respecto, entre otros, A. NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, pág. 359; R. CARNEVALI RODRÍGUEZ, *Derecho penal y Derecho sancionador...*, cit., págs. 228 ss.; M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, INAP, Madrid, 1989, págs. 607 ss. y A. DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 197 ss.

⁶³ Al efecto, entre las medidas futuras para proseguir con la implantación del principio de reconocimiento mutuo recogidas en el Anexo del Plan de Acción por el que se aplica el Programa de La Haya, se dispone que durante el 2007 será emitido un informe por el Consejo y la Comisión a fin de valorar la aplicación de la Decisión marco 2005/214 del Consejo, de 24 de febrero de 2005.